IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E I DIRITTI DEI MIGRANTI. PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

FRANCESCA BIONDI DAL MONTE*

Sommario

1. Premessa. La genesi del Protocollo Italia-Albania e la necessaria ratifica parlamentare. – 2. Dal Protocollo alla legge di ratifica n. 14/2024. La disciplina di riferimento. – 3. La nozione di "frontiera" nella gestione degli arrivi tra Italia e Albania. – 4. Libertà personale vs. sistematico trattenimento dei richiedenti asilo. – 5. La compressione del diritto di asilo nelle procedure di frontiera. – 6. Vulnerabilità, binari paralleli e salute dei migranti. – 7. L'effettività del diritto di difesa. – 8. I trasferimenti in Albania dei migranti trattenuti nei CPR italiani. – 9. Rilievi conclusivi.

Abstract

Adopting a constitutional perspective, the article analyzes the Protocol between Italy and Albania and its ratification law, devoting a particular attention to the application of the border procedure and to the detention of migrants. The procedural aspects of the evaluation of the asylum applications – based on the concept of "border" or "transit zone" and of "safe country of origin" – are explored together with the fundamental rights of the migrants conducted by the Italian authority in the Albanian centers (personal liberty, health and right to defence). The short time required by the border procedures to achieve a decision on the status of the migrant may have a great impact on the assessment of the right of asylum as well as on a systematic deprivation of the liberty of the migrants in Albania.

Suggerimento di citazione

F. BIONDI DAL MONTE, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: francesca.biondi@santannapisa.it.

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 1/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Premessa. La genesi del Protocollo Italia-Albania e la necessaria ratifica parlamentare

Il 6 novembre del 2023 veniva siglato a Roma tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania il Protocollo "per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria". Nelle premesse all'atto veniva richiamato il Trattato di Amicizia e collaborazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Albania del 13 ottobre 1995 e il Protocollo tra il Ministero dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministero dell'Interno della Repubblica di Albania per la collaborazione bilaterale nel contrasto al terrorismo e alla tratta di esseri umani del 3 novembre 2017.

Il Protocollo del 2023 si pone dunque nell'ambito di una collaborazione tra Italia e Albania che già in passato si è caratterizzata per la stipula di accordi di varia natura, anche incidenti nel settore dell'immigrazione. Si ricorda a tal proposito che, ai sensi dell'art. 19 del Trattato di Amicizia del 1995, le Parti contraenti «concordano nell'attribuire una importanza prioritaria ad una stretta ed incisiva collaborazione tra i due Paesi per regolare, nel rispetto della legislazione vigente, i flussi migratori». All'epoca l'attenzione era prioritariamente dedicata ai flussi per motivi di lavoro e in particolare alle migrazioni dall'Albania verso l'Italia, tanto che, in uno scambio di note tra gli allora Ministri degli Affari Esteri si richiamava l'impegno a concludere quanto prima «un accordo organico rivolto a contrastare l'immigrazione clandestina ed a regolare, conformemente alla legislazione vigente, l'accesso dei cittadini al mercato del lavoro ed in particolare a quello stagionale»[1].

A quasi trent'anni da quel primo Trattato, le Parti rinnovano la collaborazione nell'ambito della gestione dei flussi migratori, «anche in considerazione della vicinanza geografia e della comunanza di interessi e di aspirazioni tra le Parti» e nella consapevolezza delle «problematiche che derivano dalla migrazione illecita». L'ideale ponte tra il primo Trattato del 1995 e il Protocollo del 2023 aveva fatto propendere in un primo momento per una procedura semplificata, senza necessità di ratifica parlamentare. Il Protocollo del 2023 si sarebbe, infatti, potuto configurare come attuazione del Trattato del 1995, ratificato con legge 21 maggio 1998, n. 70, e, nello specifico, del suo citato art. 19[2]. Tale posizione ha sollevato numerose critiche sotto il profilo procedurale[3], poiché il

[1] Si vedano le lettere del 13.10.1995 di Susanna Agnelli, Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana, e la lettera di pari dati di Alfred Serreqi, Ministro degli Affari Estero della Repubblica di Albania, allegati al Trattato di Amicizia (https://itra.esteri.it/Search/Allegati/40962).

[2] Nell'ambito della collaborazione tra Italia e Albania si segnala peraltro anche l'accordo in materia di sicurezza sociale del 6 febbraio 2024, anch'esso sottoposto a ratifica parlamentare (disegno di legge A.C. 1916).

[3] Su cui si veda A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *Sidiblog*, 9 novembre 2023; ASGI, *Accordo Italia-Albania, ASGI: è incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, 14.11.2023, www.asgi.it; A. FUSCO, *«Aiutiamoli a casa d'altri»: note critiche sul*

Protocollo in questione impegna politicamente lo Stato italiano, comportando oneri finanziari e richiedendo anche interventi legislativi di coordinamento con la legislazione esistente. Si ricorda a tal proposito che l'art. 80 Cost. richiede la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica per i «trattati che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi», spettando poi al Presidente della Repubblica la ratifica del trattato internazionale (art. 87 Cost.).

Nel merito il Protocollo consente all'Italia di poter trasportare e trattenere in appositi centri costruiti sul territorio albanese i migranti in arrivo in Italia nel numero massimo di 3.000, in contemporanea[4]. La disciplina incide dunque sulla condizione giuridica dei migranti, coperta da riserva di legge ai sensi dell'art. 10, comma 2, Cost., e ha richiesto anche modificazioni di previsioni legislative, poi adottate con la legge di ratifica n. 21 febbraio 2024, n. 14. Tale legge non si è, infatti, limitata a ratificare e rendere esecutivo il Protocollo ma ha anche adottato una serie di disposizioni di coordinamento, organizzative e finanziarie, nonché in tema di giurisdizione e legge applicabile nei confronti dei migranti condotti nei centri albanesi.

La discussione parlamentare si è articolata nell'arco di due mesi, dalla presentazione del disegno di legge alla Camera dei deputati il 18 dicembre 2023[5], ove è stata richiesta la procedura di urgenza ex art. 69, comma 1, del regolamento della Camera, fino all'approvazione finale al Senato il 15 febbraio 2024[6]. Il passaggio parlamentare ha consentito la discussione sul testo, con lo svolgimento di varie audizioni di esperti che hanno messo in luce anche i profili critici dell'accordo nell'ottica della sua compatibilità con la Costituzione italiana. L'approvazione della legge di ratifica ha inoltre determinato anche l'assunzione di una responsabilità politica delle due Camere sull'accordo, non solo riguardo ai contenuti ma anche in relazione all'impegno finanziario sotteso. Ed è proprio

Protocollo italoalbanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria, in *Quad. cost.*, n. 1/2024, pp. 166 ss. Dal lato albanese, il processo di ratifica è stato sottoposto alla Corte costituzionale albanese. Su tale profilo, cfr. F.Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024. In via generale sul tema M. GIANNELLI, *I trattati internazionali in forma semplificata. Dinamiche del potere estero, ruolo della giustizia costituzionale ed evoluzioni della forma di governo*, Giappichelli 2023.

[4] Il testo del Protocollo, oltre che allegato alla legge di ratifica, è disponibile anche al seguente link https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf.

[5] Il d.d.l. A.C. 1620 è stato approvato con 155 voti favorevoli su 272 presenti (115 sono stati i voti contrari e 2 gli astenuti). Per un commento al disegno di legge, cfr. L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale*, 28.12.2023, che approfondisce, tra i vari aspetti, i profili criticità della detenzione all'estero degli stranieri, la "violazione di massa della libertà personale degli stranieri" e la parte penalistica del decreto.

[6] Il d.d.l. A.S. 995 è stato approvato con 93 voti favorevoli su 155 presenti (61 sono stati i voti contrari).

sul piano finanziario che nella relazione di verifica delle quantificazioni[7] viene rilevato come "gli oneri derivanti dall'accordo con l'Albania sono ascritti in alcuni casi al Protocollo e in altri casi a una corrispondente disposizione attuativa del disegno di legge, rendendo con ciò poco leggibile il quadro delle spese ascrivibili ai singoli interventi". In parte si tratta di oneri necessari alla costruzione delle strutture (65 milioni per l'anno 2024 in favore del Ministero della difesa), in parte si tratta di dotazioni strumentali necessarie (per cui si autorizza la spesa di euro 7,3 milioni per l'anno 2024 in favore del Ministero dell'interno e di euro 1,18 milioni per l'anno 2024 in favore del Ministero della giustizia), oltre a spese per il personale impiegato nei centri e di altra natura, tanto da richiedere la costituzione di un fondo da ripartire con la dotazione di oltre 89 milioni di euro per l'anno 2024 e di oltre 118 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028 nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Un impegno finanziario importante a fronte di una gestione dei nuovi arrivi via mare che non trova precedenti nelle politiche italiane, con il coinvolgimento di uno Stato estero e il trasporto fisico dei migranti in un territorio non italiano. Come è stato evidenziato, vengono a crearsi aree di gestione extraterritoriale dei migranti che vedono comunque l'applicazione della legislazione e della giurisdizione italiana[8].

La peculiarità di tale Protocollo nel panorama delle politiche europee e le vicende che hanno caratterizzato l'avvio dell'operatività di tali centri ad ottobre 2024 sollecitano una riflessione sui profili costituzionali dell'accordo tra Italia e Albania nella gestione dei migranti in arrivo verso l'Italia[9]. Nel presente contributo, dopo aver richiamato i contenuti della disciplina, per come risultante

[7] Si veda il documento di *Verifica delle quantificazioni*, n. 166 del 23 gennaio 2024, disponibile al link https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/VQ1620A.pdf.

[8] Sul punto, tra i primi commenti, M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, ADiM Blog, Editoriale, novembre 2023, i quali differenziano tale ipotesi di *extraterritorializzazione*, che lascia impregiudicata la responsabilità italiana sulle domande di asilo, dalla strategia di *esternalizzazione*, che vede invece una delega di responsabilità al Paese terzo ospitante, richiamando sul punto anche le differenze tra l'accordo italo-albanese e il patto tra Regno Unito e Ruanda. Su tale profilo cfr. anche S. GRECO, *Protocollo Italia-Albania: sull'extraterritorialità del diritto UE e della tutela dei diritti costituzionali*, in www.diritticomparati.it. In merito invece all'accordo tra Regno Unito e Ruanda, cfr. A. PASQUERO, *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema penale*, 14.12.2023.

[9] Tra i primi commenti alla disciplina, sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, si veda F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, pp. 240 ss.; C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in Osservatorio costituzionale, n. 2/2024, pp. 112 e ss. Per i profili di diritto dell'Unione si veda invece, E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2024, pp. 1 ss.

dal Protocollo e dalla legge di ratifica, ci si soffermerà in particolare sulla procedure di frontiera applicabili in tali aree, sulla compressione della libertà personale e sulla creazione di binari paralleli nella gestione degli arrivi via mare, dedicando una particolare attenzione anche all'effettività del godimento di diritti fondamentali quali il diritto di asilo, il diritto alla salute e il diritto di difesa dei migranti nei centri albanesi.

2. Dal Protocollo alla legge di ratifica n. 14/2024. La disciplina di riferimento

Il Protocollo Italia-Albania disciplina il diritto della Repubblica italiana ad utilizzare alcune aree del territorio albanese per realizzare delle strutture per il trattenimento amministrativo e la detenzione dei migranti. Le strutture sono gestite dall'Italia secondo le normative nazionali ed europee e possono ospitare, contemporaneamente, un massimo di 3.000 migranti. Si precisa che l'ingresso dei migranti in acque territoriali e sul territorio albanese avviene esclusivamente con i mezzi delle autorità italiane ed è consentito dalle autorità albanesi al solo fine di effettuare le procedure di frontiera di rimpatrio e per il tempo strettamente necessario alle stesse. È escluso dunque che altre tipologie di navi, come ad esempio delle ONG attive nel Mediterraneo per il soccorso dei migranti, possano condurre le persone in Albania.

Sempre la Parte italiana ha il compito di adottare «le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle aree, impendendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania». Peraltro, in caso di uscita non autorizzata, le autorità albanesi potranno ricondurre i migranti nei centri, a spese della Parte italiana[10]. Tutti i migranti presenti in Albania sono dunque trattenuti nelle strutture, dove sono garantiti i servizi sanitari necessari[11]. Si ricorda a tal proposito che il periodo di permanenza dei migranti nei centri non potrà comunque essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla normativa italiana[12]. Per assicurare il diritto di difesa, potranno fare ingresso nelle strutture anche gli avvocati, i loro ausiliari, nonché le organizzazioni internazionali e le agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale[13], anche se le modalità di esercizio di tale diritto non sono precisate dal Protocollo.

[10] Cfr. art. 6, commi 5 e 6 del Protocollo.

[11] Cfr. art. 4, comma 6 del Protocollo. Viene comunque fatta salva la possibilità di usufruire di cure indispensabili e indifferibili anche fuori dai centri e a spese della Parte italiana. Sul punto si veda anche *infra* § 6.

[12] Sul punto si ricorda che tale termine è di 18 mesi per i migranti trattenuti nei centri per il rimpatrio, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998, mentre è di 4 settimane, nel caso di trattenimento dei richiedenti asilo nelle procedure di frontiera, ai sensi dell'art. 6bis del d.lgs. n. 142/2015.

[13] Art. 9, comma 2, del Protocollo. Sul punto si veda anche *infra* § 7.

Specifiche previsioni regolano poi l'accesso del personale italiano al territorio albanese, la responsabilità per eventuali danni e la durata del Protocollo, fissata in 5 anni, con rinnovo tacito (salva denuncia con un preavviso di almeno 6 mesi). Infine, il Protocollo è corredato di due allegati: uno dedicato all'individuazione delle aree concesse e l'altro dedicato alle spese e, nello specifico, alla disciplina dei rimborsi della Parte italiana alla Parte albanese.

Rispetto ai contenuti essenziali dell'accordo, fissati dal Protocollo, la legge di ratifica n. 14/2024 adotta poi una serie di disposizioni di coordinamento in relazione alle autorità competenti a decidere sulle procedure applicabili ai migranti condotti in Albania, ma anche sulla disciplina applicabile a tali aree, equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate con decreto del Ministro dell'interno[14]. Le strutture sono equiparate ai punti di crisi di cui all'art. 10-ter, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998 (in seguito T.U. Immigrazione) o, in caso di rimpatrio, ai centri di cui all'art. 14, comma 1, T.U. Immigrazione. Ad integrazione di quanto previsto nel Protocollo, viene inoltre chiarito che nelle aree albanesi, «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso»[15]: i migranti che accedono al territorio albanese devono, dunque, essere intercettati prima dell'ingresso nelle acque territoriali nazionali.

Ambito di intervento chiave della legge di ratifica è poi quello della giurisdizione e della legge applicabile ai migranti condotti in Albania. L'art. 4 chiarisce infatti che ai migranti si applicano, «in quanto compatibili», il T.U. Immigrazione, il d.lgs. n. 251/2007 (in seguito decreto qualifiche), il d.lgs. n. 25/2008 (in seguito decreto procedure), n. 142/2015 (in seguito decreto accoglienza) e «la disciplina italiana ed europea (*rectius*, dell'Unione europea, *ndr*) concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale»[16]. Per quanto riguarda le procedure applicabili, sussiste la giurisdizione italiana e sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del Tribunale di Roma e l'ufficio del Giudice di pace di Roma. Specifiche previsioni disciplinano il rilascio della procura speciale, i contatti da remoto con il difensore o l'eventuale presenza in loco, ad integrazione di quanto previsto nel

[14] Il decreto è adottato ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del d.lgs. n. 28/2008

[15] Art. 3, comma 2, della legge n. 14/2024.

[16] Tali decreti legislativi costituiscono il recepimento delle direttive dell'Unione europea rispettivamente in materia di qualifiche (2004/83/CE, poi 2011/95/UE), procedure (2005/85/CE, poi 2013/32/UE) e accoglienza (2003/9/CE, poi 2013/33/UE). Sul punto si veda C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 sul ddl Protocollo Italia–Albania*, p. 4, che critica il rinvio alla disciplina dell'Unione europea "in quanto compatibile" «poiché introduce un elemento di incertezza e di potenziale contrasto con il diritto UE».

Protocollo. Un'articolata disciplina è poi dedicata ai profili penali, nel caso in cui uno straniero commetta un delitto all'interno delle aree. Nell'ambito delle aree in questione è prevista anche una struttura detentiva.

Una serie di disposizioni organizzative riguardano i compiti e il personale del Ministero della difesa, del Ministero dell'interno e del Ministero della giustizia, con la previsione di incremento delle dotazioni di organico. L'art. 6 disciplina invece in modo articolato l'impatto finanziario e le relative coperture.

Sebbene la legge di ratifica intervenga su aspetti decisivi relativi all'applicazione del protocollo, la condizione dei migranti in Albania non risulta compiutamente disciplinata né dal Protocollo, né dalla successiva legge di ratifica ma è desumibile solo dall'analisi combinata, e non sempre di facile lettura, dei rinvii operati da questi atti alla legislazione nazionale applicabile, anche in via di eccezione rispetto alle regole ordinarie, restando peraltro oscuri alcuni profili relativi all'individuazione dei migranti che possono essere portati in Albania.

3. La nozione di "frontiera" nella gestione degli arrivi tra Italia e Albania

Un primo profilo meritevole di attenzione è rappresentato dalla equiparazione delle aree oggetto del protocollo alle zone di frontiera o di transito individuate con decreto del Ministro dell'interno ai sensi del decreto procedure[17].

Si ricorda a tal proposito che con decreto del 5 agosto 2019[18], il Ministero dell'interno ha proceduto ad individuare le zone di frontiera o di transito "ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale". Il decreto in questione individua le zone di frontiera o di transito in quelle esistenti nelle seguenti province: a) Trieste, Gorizia; b) Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi; c) Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina; d) Trapani, Agrigento; e) Città Metropolitana di Cagliari, Sud Sardegna. Il decreto istituisce inoltre alcune ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali e individua in una tabella allegata al decreto stesso la Commissione territoriale competente ad esaminare le domande nei luoghi sopra menzionati.

La lettura di tali aree mette chiaramente in evidenza l'artificialità della nozione stessa di frontiera, quale etichetta che può essere attribuita anche a luoghi non necessariamente posti al confine del territorio italiano. Ed anche nel caso della legge di ratifica, le aree in questione sono qualificate in via meramente legislativa come "frontiera" o "zona di transito", senza alcun collegamento fisico con il territorio italiano ma ai soli fini dell'applicazione della procedura accelerata. L'art. 28-bis del decreto procedure prevede, infatti, che tale

[17] Art. 3, comma 3, l. n. 14/2024.

[18] Cfr. decreto del Ministero dell'interno recante "Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale", pubblicato sulla GU Serie Generale n. 210 del 7 settembre 2019.

procedura, più rapida nei tempi di decisione della Commissione territoriale, si applichi in una serie di casi, tra cui quando la domanda di protezione internazionale è presentata da un richiedente «direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli» (comma 2, lett. b) e quando la «domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis» (comma 2, lett. b-bis)[19]. Tra le due ipotesi, considerando che i migranti vengono intercettati dalle navi italiane direttamente all'esterno del mare territoriale e poi portati sul territorio albanese, non sembra integrabile l'ipotesi di "elusione dei controlli" (di cui alla lett. b), mentre può trovare applicazione il caso in cui tale procedura si applichi quando i migranti si trovino appunto in frontiera o in una zona di transito e provengano da un Paese designato di origine sicuro (lett. b-bis). Nella definizione della domanda di protezione internazionale, la provenienza da un "paese sicuro" diviene quindi uno presupposto che determina la procedura applicabile in frontiera (o nella zona di transito) e i relativi tempi più rapidi di decisione.

Lo stesso art. 28-bis chiarisce comunque che le procedure accelerate – quale che sia il presupposto della loro applicazione – non si applicano ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto accoglienza. Tale ultima previsione richiama la necessità di tenere conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, individuate da quest'ultima disposizione nelle seguenti categorie: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

Pertanto, la qualificazione delle aree albanesi come zone di frontiera o transito consente di mettere in relazione alcuni primi elementi: provenienza da un paese di origine sicuro, non vulnerabilità dei soggetti coinvolti e applicazione della procedura accelerata.

[19] Ai sensi dell'art. 28-bis, comma 2, del decreto procedure, la questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni. Si prevede tuttavia un'eccezione nei casi previsti dall'art. 28-bis, comma 2, lett. b) e b-bis), affermando che in tali casi la Commissione territoriale debba decidere nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda. La disciplina vigente è quella risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 20/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 50/2023. I casi di procedura di esame in frontiera sono previsti all'art. 31, § 8, della direttiva 2013/32/UE.

4. Libertà personale vs. sistematico trattenimento dei richiedenti asilo

Per chiarire quali migranti possono essere trasferiti in Albania, occorre tuttavia un ulteriore necessario passaggio, aggiungendo agli elementi già citati quello del trattenimento. Come è stato chiarito, infatti, tutti i migranti condotti in Albania sono sottoposti a detenzione amministrativa in centri che sono equiparati all'art. 10-ter (punti di crisi o *hotspot*) o all'art. 14 del T.U. Immigrazione (centri per il rimpatrio). Nei primi possono essere trattenuti i richiedenti asilo, nei secondi i migranti in posizione irregolare (che non fanno domanda di asilo) e i richiedenti asilo in alcune specifiche situazioni (in caso di arrivi consistenti e ravvicinati[20] o qualora il richiedente rifiuti in modo reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici[21]).

Il trattenimento dei richiedenti asilo durante lo svolgimento della procedura di frontiera è disciplinato all'art. 6-bis del decreto accoglienza, prevedendo che il richiedente possa essere trattenuto al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Si richiamano a tal fine i casi di cui al già citato articolo 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto procedure e, dunque, per quanto sopra evidenziato, la provenienza del richiedente asilo da un Paese di origine sicuro[22]. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera e comunque al massimo per quattro settimane, rispetto ai 18 mesi di trattenimento cui possono invece essere sottoposti i migranti non richiedenti asilo in attesa di rimpatrio[23].

L'art. 6-bis è stato introdotto nell'ordinamento nazionale dal 2023, ampliando considerevolmente i casi di trattenimento dei richiedenti asilo in attuazione della previsione contenuta nella direttiva procedure che consente, tra i vari casi, di trattenere un richiedente asilo "per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio"[24]. Si tratta tuttavia di una ipotesi che sembra stridere con il principio più generale, contenuto nei considerando della stessa direttiva, secondo il quale il trattenimento dei richiedenti asilo «dovrebbe essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenimento per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, in particolare in conformità agli obblighi giuridici

[20] Art. 6-bis, comma 4, decreto accoglienza

[21] Art. 10-ter, comma 3, T.U. Immigrazione.

[22] Le altre ipotesi di trattenimento – in relazione a centri sul territorio italiano – sono disciplinate al comma 2 dell'art. 6-bis del decreto accoglienza, secondo il quale il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della garanzia finanziaria.

[23] Cfr. art. 6-bis comma 3, decreto accoglienza.

[24] Art. 8, § 4, direttiva 2013/33/CE in tema di accoglienza.

internazionali degli Stati membri, e all'articolo 31 della convenzione di Ginevra», e ciò anche in relazione ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento[25].

Tale disciplina è applicabile a tutti i richiedenti asilo in arrivo sul territorio nazionale e, in forza del rinvio generale al decreto accoglienza e al decreto procedure, a tutti i migranti che vengono condotti in Albania. Procedura accelerate in frontiera e trattenimento durante la procedura di frontiera trovano dunque come comune presupposto, oltre alla frontiera o alla zona di transito (per come "normativamente" qualificate) la provenienza del richiedente da un Paese di origine sicuro.

Nell'ordinamento italiano una prima lista di Paesi di origine sicuri era stata adottata con il decreto interministeriale del 4 ottobre 2019. La lista è stata poi aggiornata nel 2023 e successivamente nel 2024, includendo Paesi come Egitto, Nigeria, Bangladesh, Tunisia[26]. Le schede Paese richiamate dal decreto stesso ed elaborate dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale non mancano tuttavia di riportare talune eccezioni alla qualificazione come sicuri dei Paesi in questione, in relazione a parti di territorio o a specifiche categorie di persone. Si comprende dunque perché la decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024[27] abbia avuto un effetto dirompente sulla concreta operatività dei trasferimenti dei migranti sul territorio albanese. In tale occasione la Corte ha, infatti, precisato che ai sensi della vigente normativa dell'Unione europea e, in particolare della direttiva procedure, un paese terzo non può essere designato come paese di origine sicuro «allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione», e cioè se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, «si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o

[25] Si veda a tal proposito il considerando 15 e il considerando 20 alla direttiva 2013/32/CE. In quest'ultimo di evidenzia l'opportunità che il ricorso al trattenimento "sia l'ultima risorse e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione".

[26] Cfr. decreto 7 maggio 2024 del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, adottato ai sensi dell'art. 2-bis del decreto procedure.

[27] Corte di Giustizia, Grande Sezione, causa C-406/22, CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky. Per un'approfondita analisi si veda M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di Giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *Rivista del Contenzioso europeo*, n. 3/2024, https://europeanlitigation.eu.

internazionale»[28]. La Corte di Giustizia ha altresì chiarito che spetta al giudice rilevare «sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione».

In questo contesto, il Tribunale civile di Roma[29], chiamato a convalidare i primi trattenimenti dei richiedenti asilo portati in Albania, cittadini di Egitto e Bangladesh, rilevando la sussistenza di eccezioni alla qualificazione di tali Paesi come sicuri e richiamando i principi interpretativi offerti dalla Corte di Giustizia, non ha proceduto alla convalida dei trattenimenti e ha disapplicato il decreto del 7 maggio 2024. In altri termini, venendo meno il presupposto costituito dalla corretta qualificazione del Paese di origine come sicuro, il Tribunale di Roma ha ritenuto di non poter convalidare il trattenimento dei richiedenti nei centri albanesi, che sono stati dunque trasferiti in Italia per la prosecuzione dell'esame della propria domanda di asilo, secondo la procedura ordinaria e non accelerata.

Ci si è interrogati sulla portata dell'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia, se da limitare alle sole eccezioni territoriali oppure anche ad eccezioni soggettive, relative cioè all'insicurezza del Paese per specifiche categorie di persone: questione peraltro già posta all'attenzione della Corte di Giustizia dal Tribunale di Firenze nel 2024[30]. I casi sottoposti al Tribunale di Roma riguardavano infatti tale ultima situazione. Nel frattempo, la vicenda ha però avuto due ulteriori sviluppi.

[28] Cfr. art. 36 e Allegato 1della direttiva 2013/33/CE in tema di procedure.

[29] Cfr. Tribunale di Roma, XVIII Sez. civile (Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione) Immigrazione, decreti 18 ottobre 2024, nn. 42251 e 42256. Tra i commenti alla decisione, cfr. A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, www.questionegiustizia.it, 22.10.2024, e, per alcuni profili critici, M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, ADiM Blog, Editoriale, Ottobre 2024. Avverso tale decisione il Ministero dell'Interno e il Questore della Provincia di Roma, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, hanno proposto ricorso dinanzi alla Corte Cassazione in data 21.10.2024. I testi dei decreti e di un ricorso sono stati pubblicati sul sito www.sistemapenale.it, su cui si veda il commento di G. MENTASTI, *Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza. Una breve guida, per farsi un'idea*, in *Sistema Penale*, n. 10/2024, pp. 41 ss.

[30] Cfr. Tribunale di Firenze, Sez. specializzata protezione internazionale, 4.6.2024 (r.g. n. 2458/2024), C-388/24, Oguta, e 4.6.2024 (r.g. 3303/2024), C-389/2024, Daloa, in relazione rispettivamente alla Nigeria e alla Costa D'Avorio, e il commento di C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in http://www.giustiziainsieme.it/, 10.9.2024. In generale sul tema C. CUDIA, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il messo è inidonei a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, n 27/2024, pp. 48 ss.

Sotto il profilo politico-legislativo, la disciplina dei Paesi di origine sicura è stata elevata a rango di fonte primaria con il d.l. n. 158/2024, recante disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, poi abrogato e confluito nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione anch'essa di un decreto legge di portata più ampia, il d.l. n. 145/2024, in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. In sede di conversione in legge di tale ultimo decreto, il contenuto del d.l. n. 158 è confluito nell'art. 12-bis del d.l. n. 145, qualificando come sicuri i seguenti Paesi di origine: 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. Vengono espressamente esclusi quei Paesi per i quali le schede predisposte dal Ministero degli Affari esteri avevano indicato eccezioni territoriali[31].

Sotto il profilo giurisdizionale, i Tribunali che sono stati chiamati a convalidare i trattenimenti di richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri (sia in arrivo sul territorio italiano, sia nei centri albanesi) hanno seguito due strade differenti. Alcuni hanno proceduto alla disapplicazione del decreto legge (così come già in passato per il decreto ministeriale), ritenendo l'atto in contrasto con le previsioni della direttiva procedure in tema di qualificazione dei Paesi come sicuri[32]. Altri Tribunali[33], tra cui il Tribunale di Roma in merito alla convalida del trattenimento dei migranti in Albania[34], hanno invece sospeso la decisione sulla convalida proponendo, in via d'urgenza, rinvio

[31] Si veda il testo così modificato dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto procedure e il comma 4-bis, ove si prevede che l'elenco dei Paesi di origine sicuri sia aggiornato periodicamente con atto avente forza di legge e notificato alla Commissione europea. Nell'ultimo aggiornamento con fonte primaria sono espunti della lista il Camerun, la Colombia e la Nigeria, per i quali erano previste eccezioni territoriali. Sulle procedure accelerate e il decreto legge Paesi sicuri, si vedano i commenti raccolti nel Forum *Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2024, pp. 251 ss.

[32] Cfr. Tribunale di Catania, Sez. Immigrazione, 4 novembre 2024, il cui testo è reperibile al sito https://www.sistemapenale.it.

[33] Si veda Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, ordinanza del 25 ottobre 2024, disponibile sul sito www.meltingpot.org, con il commento di Fulvio Vassallo Paleologo. Si veda altresì Tribunale di Palermo, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, decreto 5 novembre 2024, disponibile al sito https://eurojusitalia.eu/epdf/1731324943_Palermo%2013380.24%20Ghana.pdf.

[34] Si vedano i rinvii C-758/24 e C-759/24, *Alace e altri, su cui* P. IANNUCCELLI, *Paesi d'origine sicuri: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia,* in *Rivista del Contenzioso europeo,* 3/2024. Cfr. altresì Tribunale di Roma, XVIII Sezione civile, ordinanza 11 novembre 2024, con il commento di G. MENTASTI, *Trattenimento in Albania dei richiedenti asilo: dal Tribunale di Roma ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sui "Paesi sicuri"*, in *Sistema Penale*, n. 11/2024, pp. 77 e ss.

pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea della qualificazione come sicuro di un Paese dove sussistono violazioni dei diritti umani di alcune categorie di persone. Le questioni, al momento in cui si scrive, sono pendenti[35]. In attesa della decisione della Corte di Giustizia, il legislatore è intervenuto sulla procedura di convalida del trattenimento dei richiedenti asilo trasferendone la competenza dal Tribunale (sede della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea) alla Corte d'appello[36].

Anche la Corte d'appello di Roma, chiamata a convalidare il trattenimento in Albania di alcuni cittadini provenienti dal Bangladesh, ha promosso un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia volto a chiarire se il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, gli articoli 36, 37 e 46 della Direttiva 2013/32/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che un Paese terzo sia definito di origine sicuro qualora, in tale paese, vi siano una o più categorie di persone per le quali non siano soddisfatte le condizioni sostanziali di tale designazione, enunciate nell'allegato I della Direttiva. Il giudice del rinvio si interroga altresì sulla designazione con fonte primaria dell'elenco dei Paesi di origine sicuri e sull'accessibilità e verificabilità delle fonti adoperate per giustificare tale designazione[37].

Nel frattempo, la Corte di Cassazione – con una prima sentenza del 19 dicembre 2024 [38] – è intervenuta sul controllo giurisdizionale relativo alla

[35] Per un approfondimento della vicenda giudiziaria, cfr. C. SICCARDI, *Le procedure "Paesi sicuri" e il protocollo Italia-Albania: tra politica, giudici e Corti*, in Quad. Cost., n. 4/2024, che richiamando il tono costituzionale della questione evidenzia, tra i vari profili, l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* della Corte costituzionale. In attesa della decisione della Corte di Giustizia, M. SAVINO, *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, ADiM Blog, Editoriale, novembre 2024, evidenzia il ritorno alla valutazione del caso specifico, per «conciliare la tutela dei diritti con la salvaguardia dei fini politici che permeano le norme sulla procedura di frontiera».

[36] Cfr. art. 16 del d.l. n. 145/2024 (convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024), di modifica del d.l. n. 13/2017 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017), con l'introduzione dell'art. 5-bis.

[37] Corte di appello di Roma, ordinanza 31.1.2025, n. 478, a cui si rinvia anche per l'ampia giurisprudenza ivi citata e i riferimenti a rinvii pregiudiziali promossi in casi analoghi dai Tribunali italiani. Per un commento G. MENTASTI, *Centri per migranti in Albania: il punto sui 'paesi sicuri' dopo l'ultima mancata convalida e le recenti pronunce della Cassazione*, in *Sistema penale*, 2/2025, pp. 119 ss.

[38] Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 19 dicembre 2024, n. 33398, resa all'esito del rinvio pregiudiziale (r.g.n. 14533 del 2024) sollevato dal Tribunale di Roma (1 luglio 2024, n. 26085) riguardante la seguente questione: «se in caso di soggetto proveniente da Paese di origine sicuro, nell'ambito del procedimento conseguente al provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28-ter, d.lgs. n. 25/2008 emesso dalla Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, il giudice ordinario sia vincolato alla lista dei paesi di origine sicura approvata con il decreto ministeriale, o se il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare, sulla base di informazioni sui paesi di origine (COI) aggiornate al momento della

qualificazione di un Paese di origine come sicuro. A tal riguardo la Corte ha chiarito che, venendo in gioco un diritto costituzionale (il diritto all'asilo e alla protezione come regolato e disciplinato dalla normativa europea e nazionale e dalle convenzioni internazionali), «rimane fermo il potere dell'autorità giurisdizionale ordinaria di riconsiderare l'inserimento di un Paese nella lista dei Paesi sicuri, allorché la predetta designazione si discosti dai criteri di inserimento previsti dalla norma generale, sacrificando sull'altare di interessi pubblici diversi il riconoscimento della protezione internazionale a fronte di un effettivo rischio di compromissione, nel Paese di origine, del nucleo irriducibile di diritti inviolabili coessenziali alla dignità della persona umana». In particolare, in un contesto normativo anteriore alla previsione con fonte primaria della lista dei Paesi di origine sicuri, la Corte ha precisato che il giudice ordinario può valutare, sulla base delle fonti istituzionali e qualificate, la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un Paese come sicuro, ed eventualmente disapplicare in via incidentale, in parte qua, il decreto ministeriale recante la lista di detti Paesi «allorché la designazione operata dall'autorità governativa contrasti in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale». Accanto a tale ipotesi, il giudice conserva comunque anche l'istituzionale potere cognitorio, ispirato al principio di cooperazione istruttoria, che consente nel caso concreto di verificare la sussistenza di circostanze specifiche che rendono per il/la richiedente insicuro il Paese di origine. In quest'ultimo caso, a parere della Corte di Cassazione, «la valutazione governativa circa la natura sicura del Paese di origine non è decisiva, sicché non si pone un problema di disapplicazione del decreto ministeriale».

Un secondo intervento della Corte di Cassazione a dicembre 2024 ha riguardato, invece, la nozione di Paese di origine sicuro e le eccezioni territoriali, all'esito del ricorso proposto dal Ministero dell'interno e dalla Questura di Roma avverso il decreto del Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024 di non convalida del trattenimento di un migrante condotto sul territorio albanese. In tale occasione la Corte di Cassazione ha tuttavia deciso di rinviare a nuovo ruolo il ricorso, considerati i numerosi rinvii pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia, l'udienza fissata al 25 febbraio 2025 e la decisione attesa per giugno 2025. Ciononostante, non ha mancato di svolgere alcune considerazioni, nell'ottica di «contribuire al dialogo con la Corte di Giustizia». Nello specifico, a parere della Corte di Cassazione, non sembra possibile applicare la decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 in modo automatico ed estensivo ai paesi designati sicuri con eccezioni di categorie di persone. In ogni caso, le

decisione, se il Paese incluso nell'elenco dei "Paesi di origine sicuri" sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia».

eccezioni personali, pur compatibili con la nozione di paese di origine sicuro, non possono essere ammesse senza limiti: «[t]ali eccezioni, infatti, non sono ammesse a fronte di persecuzioni estese, endemiche e costanti, tali da contraddire, nella sostanza, il requisito dell'assenza di persecuzioni che avvengano generalmente e costantemente, secondo l'allegato I alla direttiva 2013/32, perché, altrimenti, sarebbe gravemente pregiudicato il valore fondamentale della dignità e, con esso, la connotazione dello Stato di origine come Stato di diritto, il quale postula il rispetto delle minoranze nel nucleo irriducibile dei diritti fondamentali della persona». A parere della Corte, in uno dei passaggi più significativi e discussi della decisione, il giudice della convalida non deve sostituirsi nella valutazione che spetta, in generale, soltanto al Ministro degli affari esteri e agli altri Ministri che intervengono in sede di concerto, «ma è chiamato a riscontrare, nell'ambito del suo potere istituzionale, in forme e modalità compatibili con la scansione temporale urgente e ravvicinata del procedimento de libertate, la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un certo paese di origine come sicuro, rappresentando tale designazione uno dei presupposti giustificativi della misura del trattenimento». Il giudice è dunque chiamato a verificare, «in ipotesi limite, se la valutazione ministeriale abbia varcato i confini esterni della ragionevolezza e sia stata esercitata in modo manifestamente arbitrario o se la relativa designazione sia divenuta, ictu oculi, non più rispondente alla situazione reale»[39].

La questione è comunque destinata a trovare nuovi equilibri livello sia nazionale sia sovranazionale. Da un lato, si ricorda infatti che tali ultime posizioni della Corte di Cassazione sono state assunte nel quadro antecedente all'entrata in vigore della fonte primaria contente la lista dei Paesi sicuri[40]. Dall'altro, oltre

39 Corte di Cassazione, sez. I, ordinanza interlocutoria n. 34898 del 30 dicembre 2024. Per una dettagliata analisi, cfr. C. SICCARDI, *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2025, pp. 23 ss., che si sofferma altresì sul seguito giurisprudenziale delle sentenze della Cassazione, anche alla luce della disapplicazione da parte di alcuni giudici della fonte primaria contenente la lista dei Paesi di origine sicuri (Trib. di Catania, sez. immigrazione, 4 gennaio 2025, n. 60), svolgendo anche una riflessione sulla scelta dei "rimedi" a disposizione del giudice. Per un commento si veda altresì G. MENTASTI, Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia, in Rivista del contenzioso europeo, 1/2025, pp. 1 ss.

40 Considerando la natura di fonte primaria dell'atto contenente la lista dei Paesi di origine sicuri, si potrebbe anche prospettare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, su cui C. SICCARDI, *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, cit., p. 29, che distingue sul punto almeno due ipotesi, «ovvero se l'oggetto della possibile questione di costituzionalità riguardi le norme relative alla designazione sui Paesi sicuri o più specificamente le conseguenze, in termini di procedimento, che ne possono derivare (procedure accelerate e convalida trattenimento)». Tale prospettiva consentirebbe anche alla Corte costituzionale di prendere parte ad un dialogo tanto importante non solo in relazione al «plusvalore (per i beni costituzionalmente rilevanti della certezza, dell'uniformità e della prevedibilità del diritto) della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna lesiva dell'obbligo ex

all'attesa pronuncia della Corte di Giustizia[41] si evidenzia la futura applicazione, a decorrere da giugno 2026, del regolamento 1348/2024 in tema di procedure[42], secondo il quale «la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili» (art. 61, par. 2). Peraltro, anche a livello dell'Unione potranno essere designati dei paesi terzi sicuri (art. 60)[43].

Il complesso quadro normativo e giurisprudenziale relativo al concetto di Paesi di origine sicuri, seppur in attesa di una compiuta definizione interpretativa, mette in luce comunque la progressiva estensione che ha ricevuto il trattenimento dei migranti in frontiera e, tra questi, dei richiedenti asilo, al fine di evitare movimenti secondari[44]. Peraltro, se i casi del trattenimento risultano disciplinati dal decreto accoglienza e dal testo unico in materia di immigrazione, non sembrano altrettanti definite le modalità del trattenimento dei migranti, anche in relazione alle strutture albanesi, per le quale sono presenti solo scarne

art. 117, primo comma», ma anche al fine di consentire alla stessa Corte costituzionale «di disporre eventualmente il rinvio pregiudiziale, in casi di rilievo costituzionale assoluto», come rileva più in generale N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 30/2024, VII. Sul tema si veda altresì E. CATERINA, *Quale spazio per un sindacato del giudice costituzionale sui "paesi sicuri"?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, marzo 2025.

[41] L'avvocato generale Jean Richard De La Tour ha depositato le proprie conclusioni sulle cause riunite C-758/24 (Alace) e C-759/24 (Canpelli) in data 10.4.2025, chiarendo tra i vari profili che «l'articolo 36 e l'articolo 37, paragrafo 1, nonché l'allegato I della direttiva 2013/32 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro designi un paese terzo come paese di origine sicuro ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, identificando nel contempo categorie limitate di persone come potenzialmente esposte a un rischio di persecuzioni o violazioni gravi in detto paese a condizione, da un lato, che la situazione giuridica e politica del suddetto paese caratterizzi un regime democratico nell'ambito del quale la popolazione gode, in generale, di una protezione duratura contro tale rischio e, dall'altro, che detto Stato membro proceda correlativamente a escludere espressamente tali categorie di persone dall'applicazione del concetto di paese di origine sicuro e della presunzione di sicurezza ad esso collegata». Per un commento sull'udienza del 25 febbraio 2025, cfr. M. SAVINO, *I Paesi di origine sicuri davanti alla Corte di giustizia: l'udienza del 25 febbraio 2025 e il nodo del controllo giurisdizionale*, ADiM Blog, Editoriale, Febbraio 2025.

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

[43] Sull'applicazione del regolamento (UE) 2024/1348 si veda M. SAVINO, *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, cit., p. 11, che richiama anche l'art. 42, par. 1, lett. j).

[44] Sul tema, in generale, M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica 2020, pp. 398 ss.; D. LOPRIENO, *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale scientifica 2018; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa e diritti fondamentali dello straniero*, Giappichelli 2018; M. VEGLIO, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, *Quest. Giust.*, n. 3/2023, pp. 127 ss.

previsioni su vitto, alloggio e cure mediche[45]. Tale lacuna normativa si pone dunque in contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 13 Cost. in tema di libertà personale, secondo la quale qualsiasi restrizione della libertà personale deve trovare fondamento in un atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. Si tratta di una lacuna che è stata rilevata più in generale in riferimento al trattenimento amministrativo dei migranti nei CPR[46], ma che vale anche in relazione alle altre tipologie di centro e, in particolare, ai richiedenti asilo. Ciò si pone altresì in contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 10, comma 2, Cost. relativa alla condizione giuridica dello straniero.

5. La compressione del diritto di asilo nelle procedure di frontiera

Gli aspetti procedurali relativi all'applicazione della procedura accelerata di frontiera ai richiedenti asilo trasportati nelle aree albanesi sollecita una riflessione più generale sulla compressione del diritto di asilo in tali tipologie di procedure, ove i profili meramente processuali vanno ad incidere profondamente sull'accertamento stesso del contenuto sostanziale del diritto di asilo. Oltre alla questione relativa al concetto di Paese di origine sicuro, da cui scaturisce l'applicazione della procedura accelerata, ci si riferisce in particolare alla considerevole riduzione dei tempi della decisione di prima istanza, della sua eventuale impugnazione e della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di diniego.

Si ricorda infatti che nel caso di procedure accelerate di frontiera la procedura può essere svolta direttamente in tale zona o nelle zone di transito e la Commissione territoriale decide nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda[47]. I termini possono essere superati ove necessario per assicurare un

[45] Sul punto C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, cit., p. 130, che rileva come non vengano disciplinati le modalità informative dei migranti sottoposti a trattenimento, le vie di comunicazioni con l'esterno, l'accertamento delle condizioni di salute, i servizi erogati, l'accesso a spazi all'aria aperta. Si veda comunque anche l'art. 4, comma 19, legge n. 14/2014 che rinvia all'art. 14, comma 2-bis, del T.U. Immigrazione, in relazione ai compiti del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

[46] Sul punto si vedano le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Giudice di Pace di Roma con ordinanze nn. 209, 210, 211 e 212 del 17 ottobre 2024, pubblicate nella G.U. serie speciale n. 47 del 20 novembre 2024. Tra le fonti non primarie si veda la direttiva recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, adottata con decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022.

[47] Art. 28-bis, comma 2 bis, decreto procedure. La disposizione dispone termini differenti in relazione ai vari presupposti per i quali può essere attivata la procedura accelerata. Per un approfondimento di tali tipologie di procedure, N. MORANDI, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis, D.Lgs. 25/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 145 ss.; A. BRAMBILLA, *Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, in *Quest. Giust.*, n. 3/2023, pp. 134 ss.; A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate*

esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi comunque i termini massimi previsti per le procedure ordinarie[48].

In via generale si tratta di una progressiva riduzione dei tempi che nelle zone albanese deve essere posta in relazione con i termini massimi di trattenimento dei richiedenti asilo e fissati, a legislazione vigente, in quattro settimane. Per sua natura la procedura accelerata di frontiera unita al trattenimento mira ad ottenere in tempi rapidissimi una decisione sulla richiesta di protezione, impendendo movimenti secondari nelle more del procedimento e consentendo l'accesso al territorio solo a chi ha diritto alla protezione. In quest'ottica la provenienza del richiedente da un Paese di origine costituisce una presunzione *iuris tantum* di manifesta infondatezza della richiesta di protezione con un'inversione dell'onere della prova sul richiedente stesso, che dovrà dimostrare "la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro" in relazione alla sua particolare situazione[49]. Tempi ridotti sono previsti anche in caso di impugnazione del diniego di protezione ottenuto in prima istanza: il termine per il deposito del ricorso è di sette giorni decorrenti dalla data di notificazione della decisione della Commissione territoriale[50]. La proposizione del ricorso non sospende neppure in via automatica l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, che può essere sospesa, su istanza di parte, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni. Su tale istanza può aversi uno scambio di note tra Ministero dell'interno e ricorrente con termini ulteriormente ridotti (tre giorni)[51].

Senza entrate ulteriormente nel dettaglio di una procedura complessa e caratterizzata da plurimi rinvii legislativi ed eccezioni alle eccezioni (procedura di frontiera quale ulteriore eccezione alla procedura accelerata e, a sua volta, eccezione della procedura ordinaria), è evidente come tale disegno complessivo vada ad incidere sull'accertamento del diritto all'asilo, tanto più in un contesto, come quello albanese, dove lo straniero trattenuto rischia di non aver facilmente accesso a un difensore. I tempi strettissimi della decisione di prima istanza e dell'eventuale ricorso con istanza sospensiva non sembrano facilmente compatibili con la possibilità di comprendere appieno la procedura,

in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023, pp. 1 ss.

[48] Cfr. Art. 27, commi 3 e 3-bis, decreto procedure. Per un approfondimento sulle procedure di asilo, cfr. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Giappichelli 2021, pp. 166 ss.

[49] Si veda F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. n. 132/2018, di conversione del c.d. «decreto sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2019, p. 149. Sul punto art. 9, comma 2-bis, decreto procedure.

[50] Art. 35-bis, comma 2-ter, decreto procedure.

[51] Art. 35-bis, commi 3 e 4, decreto procedure.

trovare un difensore e raccogliere gli elementi necessari per un eventuale ricorso, considerando anche la necessità di superare la presunzione di sicurezza del proprio paese di origine. I profili procedurali rischiano dunque di svilire i profili sostanziali del diritto di asilo, limitando di fatto l'ottenimento della protezione a quei casi più evidenti o macroscopici, per i quali non sono richieste particolari indagini, ricerche sui Paesi di origine o attività istruttorie[52].

Si tratta tuttavia di considerazioni che ben si attagliano alla condizione ancora più difficile dei richiedenti asilo presenti in Albania, ma che riguardano più in generale la deriva a cui si sta assistendo in termini di garanzie e tutele dei richiedenti asilo, «sospetti per eccellenza di non credibilità»[53], spesso accusati di strumentalizzare l'istituto dell'asilo per sfruttare la generosità del sistema di accoglienza degli Stati nazionali[54]. Modifiche successive al sistema di asilo che trovano una cornice anche nel diritto dell'Unione europea e nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, laddove si chiarisce che «[è] alla frontiera esterna che l'UE deve colmare le lacune esistenti tra i controlli di frontiera alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio». Tale processo dovrebbe essere veloce, grazie ad «una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione, comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, combinando in tal modo processi attualmente distinti»[55].

[52] Sulle difficoltà teoriche e pratiche del decisore di fronte al giudizio di protezione internazionale, con particolare riferimento alla valutazione di credibilità, cfr. L. MINNITI, *La valutazione di credibilità del richiedente asilo tra diritto internazionale, dell'UE e nazionale*, in *www.questionegiustizia.it*, 21 gennaio 2020. Sul ruolo del giudice, M. FLAMINI, *Il ruolo del giudice di fronte alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2018, pp. 176 ss. Sull'importanza delle informazioni sui Paesi di origine, c.d. COI (*country of origin information*), cfr. E. BUSETTO, A. FIORINI, E. PIERONI, S. ZARRELLA, *Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2017, pp. 1 ss.

[53] Cfr. M. VEGLIO, *In principio era il corpo*, in Id (a cura di), *L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale*, SEB27 2018, p. 68.

[54] Sul punto M. VEGLIO, *op. cit.*, p. 71.

[55] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, § 2.1. Si legge nello stesso Patto che le procedure di frontiera «consentono di mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di "paesi di origine sicuri" o "paesi terzi sicuri". Le domande di asilo con scarse probabilità di essere accettate dovrebbero essere esaminate rapidamente senza richiedere l'ingresso legale nel territorio dello Stato membro […]. Per coloro la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, si applicherebbe immediatamente una procedura unionale di rimpatrio alla frontiera: ciò eliminerebbe i rischi di spostamenti non autorizzati e invierebbe un chiaro segnale ai trafficanti. Si tratterebbe di uno strumento particolarmente importante per le rotte sulle quali vi è un'elevata percentuale di richiedenti asilo provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento».

A tali considerazioni si unisce inoltre una riflessione che riguarda nello specifico il diritto di asilo nelle aree albanesi. Si è detto della extraterritorialità che caratterizza tali aree in relazione alla legislazione e alla giurisdizione applicabile. Ci si chiede dunque se si possa parlare di un "asilo extraterritoriale", distinto dunque dall'asilo territoriale che caratterizza le domande presentate sul suolo nazionale[56]. L'art. 10, comma 3, Cost. prevede, come noto, che lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana *ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica*. È stato a tal proposito evidenziato che la pretesa di essere ammessi sul territorio costituisce il contenuto essenziale della situazione giuridica soggettiva che differenzia i richiedenti asilo dagli altri stranieri, titolari soltanto di un interesse legittimo all'ingresso[57]. Tale previsione si inquadra nel più ampio atteggiamento assunto dal nostro Costituente verso la tutela dei diritti inviolabili della persona, ribadito e potenziato con la previsione della tutela delle libertà democratiche garantite in Costituzione nei confronti di qualsiasi persona, «talché è sufficiente che uno straniero non goda effettivamente di quella libertà nel suo Stato, perché l'Italia gli apra le porte, per consentirgli di fruire di esse nel nostro Paese»[58].

L'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale costituiscono, dunque, il "primissimo significato" da attribuire a quella parte dell'art. 10, comma 3, che colloca il godimento del diritto di asilo nel territorio della

[56] Tra gli studi più recenti sulla natura territoriale o extraterritoriale del diritto di asilo, cfr. C. PANZERA, *Il diritto di asilo. Profili costituzionali*, Editoriale scientifica 2020, p. 124 ss., e C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale scientifica 2021, p. 80 e ss.

[57] Sul punto E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet 2006, p. 254. Per un commento si veda altresì A. COSSIRI, *Art. 10*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 86; P. COSTA, *Art. 10*, Carocci 2018. Per un approfondimento si veda M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento Costituzionale italiana. Un'introduzione*, Padova 2007; C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam 2011; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene 2010, pp. 281 ss.; F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Carocci 2011. In merito alle modifiche che hanno caratterizzato la materia nel corso degli ultimi anni, cfr. M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, pp. 14 ss.; A. SCIURBA, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in *Quest. giust.*, n. 2/2018, pp. 145 ss.; F. SCUTO, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento, sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2020, pp. 62 ss.; C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *Federalismi.it*, n. 23/2020, pp. iv e ss. Sul punto sia consentito rinviare anche a F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Il Mulino 2022, pp. 101 ss.

[58] Cfr. A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli 1975, p. 532.

Repubblica[59], fondando anche il diritto di accedere alla procedura[60] e il divieto di respingimento, discendente anche dal diritto internazionale[61]. È stato inoltre chiarito[62] che i pubblici poteri non solo non possono ostacolare il raggiungimento del territorio nazionale ma «sono tenuti ad adoperarsi in tutte le sedi opportune (politiche, diplomatiche, internazionali ecc.) e con le modalità di volta in volta più efficaci, per far sì che uno straniero impedito nell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana possa raggiungerlo»; la decisione sullo status ha natura dichiarativa e non costitutiva del diritto all'asilo[63], dipende dalla mera esistenza dell'impedimento e non già dal suo accertamento[64].

In attuazione dell'accordo con l'Albania viene tuttavia a configurarsi una deviazione dall'iter ordinario di presentazione di una richiesta di asilo: a fronte di una manifestazione della volontà di chiedere asilo sulle navi italiane

[59] Su cui C. PANZERA, *Il diritto di asilo. Profili costituzionali*, cit., p. 124. Sul contenuto necessario del diritto di asilo, cfr. P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli 2020, p. 790. Sull'asilo come diritto soggettivo, rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario, cfr. Cass. civ., 26 maggio 1997, n. 4674.

[60] Su cui E. CAVASINO, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano: struttura, garanzia, effettività*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO, *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Cedam 2010, p. 302. Sul diritto di accedere al territorio al fine di essere annesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico, cfr. Cass. civ., 25 novembre 2005, n. 25028.

[61] Cfr. art. 33 della Convenzione sul diritto dei rifugiati, secondo il quale nessuno Stato Contraente «espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

[62] Cfr. M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, cit., p. 22.

[63] Chiaramente UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, 1979, Principi generali, § 28, p. 9. Al considerando 21 della direttiva 2011/95/UE si precisa che «[i]l riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo». La natura dichiarativa dello status di rifugiato è stata univocamente chiarita dalla giurisprudenza, tra cui Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 17 dicembre 1999, n. 907, ove si afferma che «la qualifica di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 costituisce, come quella di avente diritto all'asilo (dalla quale si distingue perché richiede quale fattore determinante un fondato timore di essere perseguitato, cioé un requisito non richiesto dall'art. 10, comma 3, cost.), una figura giuridica riconducibile alla categoria degli "status" e dei diritti soggettivi, con la conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura mera- mente dichiarativa e non costitutiva, e le controversie riguardanti il riconoscimento della posizione di rifugiato (così come quelle sul riconoscimento del diritto di asilo) rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria».

[64] Sul punto C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 1958, p. 222; G. D'Orazio, *Condizione dello straniero e "società democratica"*, Padova 1994, p. 94; M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento Costituzionale italiana. Un'introduzione*, cit., p. 127. Sulle conseguenze di tale assunto si veda C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, cit., p. 83, che richiama in giurisprudenza Cass. civ., Sez. Un., sent. 12 dicembre 1996.

(all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea) o nelle strutture albanesi ove si applica la legislazione e giurisdizione italiana non consegue il diritto di accesso alla procedura *sul territorio italiano* ma solo alla procedura *disciplinata dal diritto italiano*. In via generale è stato evidenziato come il diritto di asilo nel territorio della Repubblica possa anche prescindere dalla presenza di chi lo richiede nel territorio nazionale[65], per cui la domanda di asilo può essere presentata anche al di fuori del territorio dello Stato[66], tuttavia è bene sottolineare che ciò non può determinare una riduzione di garanzie e diritti connessi, tanto più, come nel caso di specie, quando sono le stesse autorità italiane a "deviare" la rotta dei migranti in arrivo in Italia, conducendo i richiedenti asilo in un Paese terzo.

In questo contesto non trova peraltro applicazione neppure la previsione secondo la quale «il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale»[67], contenuta nel decreto procedure e nella normativa dell'Unione europea di riferimento, alla cui applicazione, del resto, la legge di ratifica del Protocollo rinvia soltanto "in quanto compatibili". La possibilità di distinguere il luogo di presentazione ed esame della domanda di protezione dal luogo nel quale si godrà della situazione

[65] Sul punto P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, cit., p. 791; M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento Costituzionale italiana. Un'introduzione*, cit., p. 125 ss. Per una distinzione tra riconoscimento dell'asilo in genere e prestazione della domanda, cfr. C. PANZERA, *Il diritto di asilo. Profili costituzionali*, cit., p. 125. In giurisprudenza si ricorda il caso Ocalan, deciso dal Tribunale di Roma, II Sez. civ., sent. 1 ottobre 19999, n. 49565, su cui si veda anche C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, cit., p. 93. Tale possibilità potrebbe portare ad ulteriore sviluppo la riflessione sui "corridoi umanitari" o sui "visti umanitari", volti a consentire l'accesso regolare e sicuro sul territorio nazionale dei richiedenti asilo. Su tali ultimi profili, si vedano, tra i vari, F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2018, pp. 1 ss.; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2020, pp. 57 ss.; C. SICCARDI, *La giurisprudenza ordinaria sull'accesso dei richiedenti asilo al territorio nazionale*, in M. SAVINO, D. VITIELLO, *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio, Napoli*, 2023, pp. 203 ss.; C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2023, pp. 1 e ss.

[66] Sul punto cfr. P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl A.C. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del protocollo italo-albanese in materia di collaborazione alle politiche migratorie (A.C. 1960)*, audizione informale alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari esteri della Camera dei deputati 9 gennaio 2024, che chiarisce come «in base alla riserva di legge in materia di diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost., la legge dello Stato lo Stato ben può prevedere che la domanda di accedere al diritto di asilo sia presentabile da parte dello straniero non soltanto nel territorio dello Stato, ma anche al di fuori del territorio dello Stato». Sulla territorialità del sistema comune europeo di asilo e sulle conseguenze contradditorie dell'applicazione del Protocollo e della legge di ratifica, anche in relazione alla discriminazione dei migranti che saranno portati in Albania rispetto a quelli trasportati in Italia, cfr. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, cit., p. 125-127.

[67] Cfr. art. 7 decreto procedure, art. 9 direttiva 2013/32/CE e art. 10 regolamento UE 2024/1348.

giuridica soggettiva di riferimento (il diritto di asilo appunto) è resa ancor più evidente nel nuovo regolamento procedure dell'Unione europea dove le zone di frontiera e transito costituiscono un "limbo" nel quale opera la c.d. "finzione di non ingresso". Tali procedure si applicano «se del caso e a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri»[68]. Nei considerando al regolamento[69] si chiarisce inoltre che lo «Stato membro può esaminare la domanda in un punto della frontiera esterna diverso da quello in cui è fatta domanda d'asilo, trasferendo il richiedente in uno specifico luogo sito alla frontiera esterna ovvero in prossimità della frontiera dello Stato membro interessato, o in altri luoghi designati sul proprio territorio nei quali vi sono strutture adeguate». Ci si chiede dunque quanto ampia possa essere la discrezionalità degli Stati membri nel definire i luoghi di frontiera o di transito, anche in zone non connesse con il territorio nazionale (come nel caso dell'Albania), considerando altresì che gli Stati membri «dovrebbero limitare la necessità di trasferire i richiedenti a questo fine, approntando quindi strutture dotate di capacità sufficiente ai valichi di frontiera o nelle sezioni di frontiera esterna in cui è fatta la maggior parte delle domande di protezione internazionale, anche in considerazione della lunghezza della frontiera esterna e del numero di valichi di frontiera o di zone di transito»[70].

6. Vulnerabilità, binari paralleli e salute dei migranti

L'applicazione delle procedure di frontiera e il trattenimento generalizzato a cui sono sottoposti i migranti trasportati in Albania sollecita un'ulteriore riflessione sull'applicazione soggettiva del protocollo. L'art. 28-bis del decreto procedure prevede, infatti, che le procedure accelerate non si applichino ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto accoglienza. Come sopra anticipato, tale previsione richiama le persone vulnerabili, "quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali". Tali persone non possono, dunque, essere condotte nelle aree albanesi. Tuttavia, né il Protocollo, né la successiva legge di ratifica chiariscono quali procedure devono essere seguite per accertare tali vulnerabilità e mettere in luce i bisogni specifici delle persone.

[68] Art. 43, § 2, regolamento UE 2024/1348
[69] Considerando 65 al regolamento UE 2024/1348.
[70] *Ibidem*.

Possono richiamarsi a tal proposito le procedure operative standard (SOP) adottate dal Ministero dell'Interno in esecuzione del protocollo Italia-Albania per disciplinare le attività condotte in mare dirette all'imbarco sui mezzi italiani di «persone eleggibili per essere condotte presso i Centri albanesi»[71]. Agli effetti di tali SOP, sono considerabili non eleggibili in assoluto «le persone di sesso femminile, i migranti visibilmente minori di età e non accompagnati, le persone affette da patologie o minorazioni fisiche evidenti, gli anziani, le persone che spontaneamente consegnino il proprio passaporto o documento equipollente in corso di validità». Si prevede che un gruppo composto da un funzionario di polizia, mediatori linguistico-culturali, personale sanitario e ulteriori esperti conduca le attività di pre-screening dei migranti per l'individuazione dei requisiti di eleggibilità per il trasporto in Albania. A tal proposito sono indicati come eleggibili i migranti provenienti da Paesi di origine sicuri e che non presentino elementi di vulnerabilità ai sensi del citato art. 17 del decreto accoglienza e si prevede l'utilizzo di una *nave hub* per lo svolgimento delle attività di pre-screening (screening sanitario, pre-identificazione, valutazione del Paese di origine, controlli personali di sicurezza e degli effetti personali) volte poi al trasferimento in Albania.

Sebbene tali procedure investano vari profili della condizione giuridica dei migranti coinvolti, esse sono disciplinate in via sommaria da una fonte non primaria, sollecitando sul punto una riflessione sulla possibile violazione della riserva di legge, seppur relativa, dell'art. 10 Cost. Peraltro nello svolgimento di tali operazioni i migranti si troverebbero già in una situazione di limitazione della propria libertà personale.

Piuttosto scarne sono inoltre le previsioni in tema di salute e indubbie le difficoltà derivanti dall'accertamento di quelle condizioni di vulnerabilità "meno evidenti", come ad esempio l'aver subito torture o violenza o l'essere vittima di tratta[72]. Si richiamano sul punto le "Linee guida relative agli interventi di assistenza, riabilitazione e trattamento dei disturbi psichici dei rifugiati e delle persone che hanno subìto torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario", già adottate dal

[71] Per il testo delle procedure operative standard si veda https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2024/11/SOP-attivita-condotte-in-mare-Protocollo-Italia-Albania.pdf.

[72] Sul punto F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, cit., p. 255. In generale sulle difficoltà di riconoscimento delle vulnerabilità nei tempi ristretti delle procedure, cfr. A. BRAMBILLA, *Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, cit., p. 139. Sulle vulnerabilità tutelabili si vedano altresì E. MASETTI ZANNINI, *Le vulnerabilità tutelabili: la comparazione con il Paese d'origine*, e U. SCOTTI, *Le vulnerabilità tutelabili: le conseguenze del viaggio e del transito*, entrambi in *Quest. Giust.* 3/2023.

Ministero della Salute nel 2017[73]. Nelle stesse linee guida si chiarisce l'applicabilità di tali procedure anche ai richiedenti asilo, considerando che «il riconoscimento della protezione internazionale è un procedimento di natura dichiarativa- accertativa (e non costitutiva) avendo ad oggetto il riconoscimento di una condizione di fatto preesistente alla valutazione". In particolare, le linee guida contengono indicazioni generali «valide in ogni contesto e circostanza e forniscono indicazioni sugli interventi specifici da attuare in maniera differenziata nei diversi luoghi e contesti in cui la domanda di protezione viene presentata e qualunque sia la condizione giuridica dello straniero che la presenta». In questa direzione si segnalano anche le Linee guida "I controlli alla frontiera/La frontiera dei controlli", progettate come strumento per i professionisti socio-sanitari, le autorità sanitarie e gli *stakeholder* che partecipano al sistema di assistenza e di accoglienza dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale, dal momento del loro arrivo e sino alla "presa in carico" nei centri[74].

Tali ultimi documenti mettono in luce la delicatezza e complessità degli interventi da attivare, anche in relazione all'individuazione precoce delle condizioni di vulnerabilità, nonché le competenze e i tempi necessari all'attuazione delle varie misure. Tra le condizioni di vulnerabilità merita una particolare attenzione anche la minore età, soprattutto in relazione ai minori non accompagnati per i quali – qualora permangano dubbi in merito all'età dichiarata – è possibile ricorrere a esami socio-sanitari in conformità alla normativa di riferimento[75]. Le difficoltà relative a tali tipologie di accertamento risultano evidenti anche alla luce di quanto è avvenuto dopo i primi trasferimenti in Albania dell'ottobre 2024, che hanno visto sbarcare anche alcuni minori e altri migranti in condizione di vulnerabilità, poi trasferiti subito dopo sul territorio nazionale[76].

La disciplina in questione finisce inoltre per creare binari paralleli tra coloro che sono soccorsi all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri

[73] Le linee guida sono state adottate con decreto del Ministero della Salute del 3 aprile 2017. Il documento è stato predisposto da un Tavolo tecnico, istituito il 12 settembre 2014 con decreto dirigenziale del Direttore generale della prevenzione, integrato con D.D. 12 maggio 2015, al fine di dare attuazione a quanto previsto all'articolo 27, comma 1-bis, del d.lgs. n. 251/2007, modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 18/2014.

[74] Tali linee guida sono state elaborate dall'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà – INMP, dall'Istituto Superiore di Sanità – ISS e dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM Le linee guida sono state approvate in via definitiva dalla Conferenza Stato-Regioni il 10 maggio 2018 e aggiornate a giugno 2023. Il testo è disponibile al seguente link: https://www.epicentro.iss.it/migranti/pdf/LG_Migranti-web.pdf.

[75] Cfr. art. 5 legge n. 47/2017, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

[76] In riferimento a tale notizia si veda, tra i vari, Il Sole24ore, *Albania, 4 migranti su 16 rimandati in Italia*, 17 ottobre 2024; Ansa.it, *Lo sbarco a Shengjin, ma quattro dei 16 portati in Italia - IL REPORTAGE*, 17 ottobre 2024.

Stati membri dell'Unione europea e coloro che riescono invece ad arrivare in acque territoriali. Tra questi poi un'ulteriore distinzione viene fatta tra coloro che sono intercettati da navi italiane o da navi di ONG: solo i primi sono infatti trasferiti nelle strutture albanesi, con una ulteriore distinzione tra coloro che sono *ictu oculi* vulnerabili e coloro che non lo sono (o non sembrano tali ad una prima valutazione).

Il trasferimento in Albania, con la conseguente applicazione della procedura di frontiera e del trattenimento è il risultato di una serie di condizioni la cui verificabilità è in parte anche causale, come il rintraccio all'esterno del mare territoriale e il soccorso da parte di ONG o mezzi di autorità italiane. Perplessità si possono dunque sollevare sulla conformità all'art. 3 Cost. della disciplina in questione circa il trattamento differenziato a cui sarebbero conseguentemente sottoposti i migranti trasportati in Albania rispetto a quelli condotti in Italia, a parità di condizioni.

Scarne sono inoltre le previsioni in tema di salute e cure mediche nei centri albanesi. Il Protocollo prevede che nell'ambito di tali centri la Parte italiana istituisca anche strutture sanitarie "al fine di garantire i servizi sanitari necessari"[77]. In caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possono fare fronte nell'ambito di tali strutture, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane responsabili delle medesime strutture «per assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili ai migranti ivi trattenuti», con costi a carico della Parte italiana. Specifiche previsioni riguardano poi il reclutamento del personale da parte del Ministero della salute e il coinvolgimento dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà per lo svolgimento di funzioni di assistenza[78].

Rispetto a tale quadro, più ampia sembra invece la portata dell'art. 21 del decreto accoglienza, secondo il quale i richiedenti asilo hanno accesso all'assistenza sanitaria secondo quanto previsto dall'articolo 34 del T.U. Immigrazione[79]. Tale disposizione include, infatti, gli stranieri titolari del permesso di soggiorno per richiesta asilo tra coloro che hanno l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale. Tuttavia, alle persone trattenute in Albania non è

[77] Cfr. art. 4, comma 6, legge n. 14/2024. Si prevede altresì che quando sia constatato che i migranti sono portatori di malattie infettive, le autorità competenti della Parte italiana osservano le norme della quarantena e del trattamento secondo i rispettivi protocolli sanitari.

[78] Art. 5, commi 8 e 9, legge n. 14/2024.

[79] La previsione fa comunque salva l'applicazione dell'articolo 35 del T.U. Immigrazione nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale.

rilasciato tale permesso ma solo un attestato nominativo contenente il codice univoco d'identità (assegnato in esito alle attività di fotosegnalamento svolte)[80], né è possibile far accesso al Servizio sanitario nazionale. Anche sotto il profilo della salute sussistono, dunque, differenze tra coloro che vengono trasferiti in Albania e coloro che invece riescono a raggiungere il territorio nazionale.

7. L'effettività del diritto di difesa

Un ultimo profilo meritevole di attenzione concerne il diritto di difesa dello straniero nell'ambito delle procedure svolte nelle aree albanesi: procedure riguardanti il riconoscimento della protezione internazionale, procedure di convalida del trattenimento, procedure di espulsione e procedimenti penali conseguenti alla commissione di reati[81].

Una generale previsione è volta a semplificare il rilascio della procura che avviene mediante sottoscrizione apposta su documento analogico e trasmessa con strumenti di comunicazione elettronica. Viene poi affidata al responsabile italiano delle aree in questione l'adozione delle misure necessarie a garantire "il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa". A tal fine si prevede che "per la trasmissione e la ricezione dei documenti necessari per l'esercizio del diritto di difesa è utilizzato l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato messo a disposizione dal predetto responsabile". Inoltre, il diritto di conferire con il difensore è esercitato, "con modalità audiovisive che ne assicurino la riservatezza, mediante collegamento da remoto tra il luogo in cui si trova lo straniero e quello in cui si trova il difensore"[82]. Dubbi possono tuttavia essere sollevati in merito all'effettiva riservatezza che potrà essere assicurata sia alla corrispondenza sia alle comunicazioni con il difensore, senza contare che vengono rimesse alla valutazione di un funzionario «scelte che incidono su diritti fondamentali, senza la predeterminazione di criteri e opzioni da parte delle legge»[83].

A fronte della generale previsione contenuta nel Protocollo[84], secondo la quale per assicurare il diritto di difesa, «le Parti consentono l'accesso alle strutture previste dal presente Protocollo agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile», l'opzione

[80] Art. 4, comma 2, decreto accoglienza.

[81] Nel paragrafo saranno analizzate nello specifico le previsioni dedicate alle procedure in tema di protezione internazionale, trattenimento ed espulsione.

[82] Cfr. art 4, commi 2 e 3, legge n. 14/2024.

[83] Come evidenzia M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, ADiM Blog, Editoriale, Gennaio 2024, p. 4.

[84] Art. 9, comma 2 del Protocollo.

generale contenuta nella legge di ratifica è a favore di una relazione da remoto, confermata altresì nella partecipazione alle udienze. L'avvocato del migrante partecipa, infatti, all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice «con collegamento in modalità audiovisive da remoto con il luogo in cui si trova il migrante». In via di eccezione, solo quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, all'avvocato del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che si reca, per lo svolgimento dell'incarico, nelle aree albanesi, e all'interprete è liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. Appare peraltro difficile che, al di fuori di questa ipotesi, un migrante possa permettersi la copertura delle spese di viaggio per difensore e interprete[85].

Deve peraltro evidenziarsi un ribaltamento delle regole generali previste dalla legislazione di riferimento. Il decreto accoglienza, con riferimento alla convalida del trattenimento dei richiedenti asilo, prevede che sia sempre consentito al difensore, o a un suo sostituto, essere presente nel luogo ove si trova il richiedente[86]. Mentre, per il trattenimento nei CPR, il testo unico in materia di immigrazione prevede, come regola generale, che «la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. L'interessato è anch'esso tempestivamente informato e condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza»[87].

Ciò sollecita plurime perplessità anche in considerazione dei tempi stretti in cui si dovrebbero svolgere le procedure di frontiera, inclusa la delicata materia della protezione internazionale, che spesso richiede approfondite ricerche sui Paesi di origine dei migranti al fine di valutare la credibilità del richiedente protezione. È stato evidenziato[88] al riguardo che le difficoltà di entrare in contatto con un difensore che assista i migranti in Italia, nonché i tempi stretti previsti dalle procedure di frontiera potrebbero precludere a queste persone il diritto alla tutela giurisdizionale, in violazione dell'art. 24 Cost., in connessione anche all'art. 13 Cost. nei delicati provvedimenti di convalida della limitazione della libertà personale.

[85] Ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge n. 14/2024, la misura, comunque non superiore a euro 500, e le condizioni del rimborso sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

[86] Art. 6, comma 5, decreto accoglienza.

[87] Cfr. art. 14, comma 4, T.U. Immigrazione.

[88] Sul punto SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, cit., pp. 131 e ss.; F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, cit., p. 257.

8. I trasferimenti in Albania dei migranti trattenuti nei CPR italiani

In attesa della pronuncia della Corte di giustizia sulla nozione di Paese di origine sicuro e sull'ammissibilità di eventuali deroghe per categorie di persone, il governo ha ampliato l'operatività dei centri albanesi con il d.l. n. 37/2025, recante disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, in considerazione della «straordinaria necessità e urgenza di adottare misure volte a garantire la funzionalità e l'efficace utilizzo delle strutture di trattenimento, ai fini del rimpatrio, e l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione degli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale».

Nello specifico, il decreto legge modifica alcune previsioni della legge di ratifica del Protocollo tra Italia e Albania, prevedendo che nelle aree albanesi possano essere condotte, oltre alle persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea anche «quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Se dunque in via generica il Protocollo già prevedeva che l'ingresso e la permanenza dei migranti nel territorio albanese fosse consentito solo al fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio dei migranti, con le modifiche introdotte dal decreto legge tali ultime procedure includono non soltanto i migranti in arrivo verso il territorio nazionale, ma anche coloro che già si trovano sul territorio italiano in una situazione di trattenimento in un centro per il rimpatrio (CPR). Si precisa altresì che il trasferimento effettuato dai CPR italiani alla struttura albanese per il rimpatrio non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi testo unico in materia di immigrazione, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto.

La nuova disciplina, dettata per superare l'impasse dei trasferimenti verso l'Albania, apre tuttavia nuove perplessità sulla conformità di tali previsioni alla Costituzione.

In primo luogo, occorre riflettere sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge in questione, dal momento che il decreto non è collegato a una situazione di sovraffollamento nei CPR italiani ma alla necessità garantire la funzionalità e l'efficace utilizzo delle strutture di trattenimento. Né pare che l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione possa collegarsi alla presenza o meno dei migranti in Italia o in Albania, visto che – come noto – la percentuale di successo dei rimpatri è collegata all'esistenza di accordi con i Paesi di origine dei migranti.

In secondo luogo, nel merito della disciplina, non sono chiari i presupposti del trasferimento dei migranti dai CPR italiani al centro albanese, né tale trasferimento viene assunto con un provvedimento motivato dell'autorità

giudiziaria. Ancora una volta possono crearsi disparità di trattamento tra migranti trattenuti nei centri italiani e migranti trasferiti in Albania, in violazione dell'art. 3 Cost., considerando anche che sul territorio albanese sono più aggravate le condizioni di accesso alla difesa, i contatti diretti con il proprio legale, i contatti con i propri familiari, ecc. La genericità della disciplina si pone inoltre in contrasto non solo con la riserva di legge di legge di cui all'art. 10, comma 2, Cost., in merito alla definizione della condizione giuridica dello straniero, ma anche con la riserva di legge e giurisdizione prevista all'art. 13 Cost. in tema di libertà personale, considerando la mancanza di un intervento del giudice e l'assenza di una puntuale disciplina delle modalità di trasferimento e trattenimento nel centro albanese[89].

Il trasferimento dei migranti in attesa di rimpatrio in uno Stato terzo rappresenta un *unicum* nel panorama europeo, che potrebbe tuttavia essere seguito da altri Stati anche alla luce della proposta del nuovo regolamento dell'Unione europea sui rimpatri, che apre anche a nuove modalità di esecuzione del rimpatrio[90]. Tale proposta mira a rafforzare il sistema europeo dei rimpatri, introducendo tra le varie misure anche il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio. All'art. 17 vengono introdotti i *return hubs*, prevedendo la possibilità di rimpatriare i migranti in un paese terzo con cui esiste un accordo o un'intesa per il rimpatrio. Si prevede che la possibilità di rimpatriare migranti irregolari in tali paesi dovrebbe essere soggetta a condizioni specifiche per garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate. Il paese terzo con cui è concluso un accordo deve infatti rispettare gli standard e i principi internazionali in materia di diritti umani conformi al diritto internazionale, incluso il principio di non respingimento. Inoltre, tale accordo deve stabilire le modalità di trasferimento e le condizioni per il periodo di soggiorno del cittadino di paese terzo nel paese, che può essere a breve o a lungo termine, nonché un meccanismo di monitoraggio per valutarne l'attuazione e tenere conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze del paese terzo. I minori non

[89] Per un esame dei profili più critici cfr. ASGI, *Il Laboratorio autoritario delle politiche migratorie italiane. Una prima analisi giuridica del D.L. 37/2025*, aprile 2025, www.asgi.it, ove si sottolinea anche la violazione dell'art. 25 Cost., poiché a seguito della decisione di trasferimento dell'autorità di pubblica sicurezza da un CPR italiano al centro albanese verrebbe anche a determinarsi la competenza del giudice di Pace di Roma. Si richiama inoltre anche la violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 117 Cost. per alcuni profili di contrasto con la direttiva 2008/115/CE. Tra le prime pronunce giurisprudenziali, cfr. Corte di Appello di Roma, 19 aprile 2025, di non convalida del trattenimento nel CPR di Gjader dello straniero che nel frattempo aveva presentato richiesta di protezione internazionale, essendo «mutato il titolo di trattenimento con conseguente inapplicabilità del Protocollo nel cui ambito di operatività rientrano le sole procedure di frontiera o di rimpatrio».

[90] Proposal for a regulation of the European Parliament And Of The Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, 11.3.2025, COM(2025) 101 final.

accompagnati e le famiglie con minori sono esclusi dal rimpatrio in un paese con cui esiste un accordo o un'intesa per il rimpatrio.

Sebbene si tratti ancora di una mera proposta, la disciplina in discussione evidenzia tuttavia un cambiamento marcato negli approcci che si vogliono adottare per la gestione dell'immigrazione nell'Unione europea.

9. Rilievi conclusivi

Nel presente scritto si è cercato di analizzare le peculiarità della disciplina risultante dal Protocollo tra Italia e Albania e dalla sua legge di ratifica, quale trattamento eccezionale e derogatorio rispetto a quello riservato ai migranti in arrivo – direttamente – sul territorio nazionale. Una disciplina che collega le procedure di frontiera con il trattenimento generalizzato dei migranti fuori dal territorio dello Stato, cercando di prevenire movimenti secondari all'interno dell'Unione europea e delocalizzando la fase di accertamento dell'eventuale diritto di ingresso sul territorio, pur mantenendone la responsabilità in capo alle varie autorità competenti situate sul territorio nazionale.

Con specifico riferimento al diritto di asilo, la fase di accertamento del diritto viene svolta al di fuori del territorio nazionale, creando un canale differente e alternativo rispetto a quello che vede lo svolgimento della procedura nel luogo ove si concretizzerà (eventualmente) anche il godimento del diritto a restare sul territorio. Ciò di per sé non può dirsi in contrasto con l'art. 10, comma 3, Cost. – potendo peraltro costituire un'ipotesi di accesso all'asilo ulteriore a favore dei richiedenti che si trovano in Paesi di origine o di transito – purché ciò non determini uno "sviamento" dalle garanzie previste a livello nazionale ed eurounitario. Nel caso albanese occorre, tuttavia, evidenziare che la "deviazione" dall'ordinario svolgersi della procedura in Italia è determinata dalle stesse autorità italiane, che conducono i migranti in un territorio diverso dallo Stato italiano, seppure in aree caratterizzate da extraterritorialità. Alla delocalizzazione della procedura consegue il necessario trattenimento, poiché i migranti non possono liberamente muoversi sul territorio albanese, neppure prestando garanzia finanziaria, come è invece previsto sul territorio nazionale, nonché maggiori difficoltà di contatto con un proprio difensore e di esercizio del diritto di difesa. I richiedenti asilo che giungono in Albania non godono neppure delle misure di accoglienza previste dalla normativa di riferimento.

E proprio il trattenimento generalizzato e sistematico sembra costituire il profilo più problematico dell'accordo con l'Albania, perché la disciplina eurounitaria chiarisce che «[a]l fine di meglio garantire l'integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l'ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive

alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione»[91]. E difatti nella normativa nazionale si prevede che il trattenimento di un richiedente asilo può essere disposto «qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della garanzia finanziaria»[92], il che comunque – nelle procedure di frontiera – dilata considerevolmente il trattenimento ma non lo generalizza, come nel caso albanese.

Peraltro, anche nel quadro del nuovo regolamento dell'Unione europea che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera[93] si afferma che il trattenimento «può essere imposto soltanto come misura di ultima istanza se risulta necessario sulla base di una valutazione individuale di ciascun caso e se non è possibile applicare efficacemente altre misure meno coercitive». Ed entro il 12 dicembre 2024, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo[94] è chiamata ad elaborare specifici orientamenti sulle varie pratiche alternative al trattenimento che potrebbero essere utilizzate nel contesto di una procedura di frontiera.

Si è consapevoli degli interessi sottesi al controllo e alla gestione dei flussi migratori e di come lo Stato non possa «abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere», considerando che le ragioni della solidarietà umana «non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, di cui si é fatto carico il legislatore»[95]. Viene tuttavia da chiedersi quale sia la frontiera da presidiare e di quale discrezionalità goda lo Stato nel definire tale frontiera, anche nel quadro del diritto dell'Unione europea. Il delicato equilibrio costruito con l'accordo tra Italia e Albania poggia, infatti, sull'equiparazione di tali aree alle zone di frontiera o di transito e sulla qualificazione come sicuri dei Paesi di origine dei migranti. Ma può una zona di frontiera essere esterna al territorio nazionale e, anzi, non avere alcun collegamento con lo stesso? L'Italia potrebbe in futuro qualificare come zona di frontiera o transito un'enclave in Libia o Tunisia? Come già anticipato, la questione è destinata ad avere una sempre più ampia rilevanza anche in ragione dell'applicazione, a decorrere dal giugno 2026, del nuovo regolamento dell'Unione europea in tema di procedure, il quale, in relazione ai "luoghi per l'espletamento della procedura di asilo alla frontiera"[96], prevede che per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera «i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona

[91] Considerando n. 20 direttiva 2013/33/UE.
[92] Art. 6-bis, comma 2, decreto accoglienza.
[93] Cfr. art. 5 regolamento (UE) 2024/1349.
[94] Si ricorda che l'Agenzia è stata istituita dal regolamento (UE) 2021/2303.
[95] Corte cost. sent. n. 353/1997. Sul tema si veda anche Corte cost. sent. n. 250/2010.
[96] Art. 54 del regolamento UE 2024/1348.

di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro» e che ciascuno Stato membro notifichi alla Commissione i luoghi in cui sarà espletata la procedura di frontiera[97].

Mentre si è in attesa dell'interpretazione delle Corte di Giustizia in merito al concetto di Paese di origine sicuro, occorre dunque interrogarsi anche sulla nozione di frontiera o di zona di transito, quale presupposto a monte dell'intera procedura. Se in merito alla qualificazione come sicuro di un Paese di origine saranno in futuro ammesse, dal nuovo regolamento procedure, eccezioni territoriali o soggettive, la stessa normativa potrebbe offrire un appiglio interpretativo contro un'arbitraria delocalizzazione delle procedure di frontiera. Non è escluso che il tema possa essere portato dinanzi alla Corte di Giustizia tramite rinvio pregiudiziale o dinanzi alla Corte costituzionale, con riferimento specifico al caso albanese, visto che l'equiparazione di dette aree alla frontiera o alle zone di transito è stata prevista dalla legge di ratifica. Si tratta di profili procedurali che incidono tuttavia profondamente sui diritti sostanziali delle persone coinvolte e che sollecitano una riflessione, per riprendere le parole della Corte costituzionale, «sul corretto bilanciamento dei valori in gioco»[98]. In questo contesto, il trasferimento dei migranti trattenuti nei CPR italiani in Albania non fa che confermare la necessità che tale bilanciamento sia coerente con i principi costituzionali di riferimento.

[97] Il regolamento prevede come termine l'11 aprile 2026.
[98] Corte cost. sent. n. 353/1997, cit.