PAROLA D'ORDINE: ESTERNALIZZARE. TRATTENIMENTI DELOCALIZZATI, CENTRI DI ASILO E RIMPATRIO OFF-SHORE, TRA ESPERIMENTI E CRITICITÀ. OVER AND OVER AGAIN

FRANCESCO LUIGI GATTA*

Sommario

1. Esternalizzare: una strategia politicamente attraente, ma giuridicamente complessa. – 2. Sistemi di gestione off-shore della migrazione: da oltre 20 anni sull'agenda dell'Ue. – 3. Il Protocollo Italia-Albania: la "prova generale" per un possibile modello europeo di esternalizzazione. – 4. Il nodo gordiano del Paese di origine sicura. – 4.1. Le diverse posizioni sulla nozione di Paese di origine sicura. – 4.2. L'udienza di Grande Sezione del 25 febbraio 2025. – 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

Public opinion in Europe shows that irregular migration is widely perceived as a problematic issue, which, however, neither the EU nor the national governments are capable of solving. Politics, thus, is coming forward with possible measures, aimed at externalizing migratory controls outside Europe. In this vein, the 2023 Italy-Albania Protocol has paved the way for future solutions at EU level. The implementation of the bilateral agreement, however, has faced many obstacles, so that, its functioning has turned out to be very problematic. Italian courts have involved the EU Court of Justice, requesting clarifications about the notion of "safe country of origin", which is crucial for the procedures to be carried out in the Italian centres in Albania. While waiting for the judgment of the Court, the European Commission has put forward a proposal for a regulation that foresees "return hubs" in third countries, whereas the Italian government has converted the centres in Albania into return facilities: two signals that show that the European migration policy is heading towards externalization of migratory and border controls, despite their many legal issues.

Suggerimento di citazione

F.L. GATTA, *Parola d'ordine: esternalizzare. Trattenimenti delocalizzati, centri di asilo e rimpatrio off-shore, tra esperimenti e criticità. Over and over again*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell' Università degli Studi di Palermo.
Contatto: francesco.gatta@unipa.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. Esternalizzare: una strategia politicamente attraente, ma giuridicamente complessa

Volendo scherzare solo per un attimo sul tema che ci si appresta a discutere, prendendo a prestito e modificando il verso di una celebre canzone di Franco Battiato, si potrebbe dire: "cerco un centro di extraterritorialità permanente, che faccia cambiare idea sulle cose alla gente. Over and over again". È questa l'intenzione, ossessiva quasi, e in atto ormai da decenni, di numerosi Stati del c.d. *Global North*: sperimentare soluzioni per delocalizzare la gestione dei migranti in centri situati *fuori* e *lontano* dal territorio nazionale ("esternalizzare"). Una strategia che è in via di collaudo anche nell'Unione europea e che vede nel Protocollo Italia-Albania il suo principale laboratorio sperimentale.

Servono, infatti, delle soluzioni: i cittadini italiani ed europei considerano l'immigrazione irregolare come la principale sfida attuale (seconda solo alla guerra in Ucraina) e, nel contempo, la giudicano come uno dei settori in cui l'azione dell'Unione europea è meno efficace[1]. E allora come far "cambiare idea sulle cose alla gente"? Attuando strategie di esternalizzazione e mettendosi al passo con le tecniche di *governance* della migrazione già perseguite da altri attori come gli Stati Uniti d'America o l'Australia. La via è quella di centri extraterritoriali, situati in Paesi terzi, per gestire i flussi in entrambe le direzioni: in entrata, con finalità di raccolta, smistamento e filtro dei migranti, come si è cercato di fare con il Protocollo Italia-Albania; in uscita, per svolgere le operazioni di rimpatrio fuori dall'Ue, come si evince dalla proposta presentata a marzo 2025 dalla Commissione europea per istituire un sistema comune basato su centri di rimpatrio ("*return hubs*") localizzati in Paesi terzi[2]. Un'anticipazione di questa idea, peraltro, si è avuta a seguito della decisione del governo italiano, adottata con decreto-legge del 28 marzo 2025, di riconvertire i centri in Albania in centri di permanenza per il rimpatrio (CPR)[3].

[1] Si vedano i dati dell'Eurobarometro del luglio 2024 a proposito delle sfide e delle priorità per l'Unione europea. Secondo il 41% dei cittadini europei l'immigrazione irregolare rappresenta la principale problematica per l'Unione dopo il conflitto in Ucraina. Nel contempo, solo l'11% ritiene che l'Unione disponga delle capacità per gestire la questione dell'immigrazione irregolare (percentuale che scende all'8% con riferimento ai dati dei cittadini italiani). Per maggiori dettagli e statistiche, v. European Commission, *Flash Barometer 550, EU Challenges and Priorities*, Eurobarometer Report June-July 2024.

[2] European Commission, 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, COM/2025/101, Strasbourg, 11 March 2025. Per un'analisi della proposta, v. G. MENTASTI, *Verso un nuovo regolamento europeo sui rimpatri: tra le novità, il nodo dei return hubs,* in *Eurojus,* 24 marzo 2025.

[3] Decreto-Legge 28 marzo 2025, n. 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, GU Serie Generale n.73 del 28 marzo 2025. Si veda anche: Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, n. 121, 28 marzo 2025, disponibile all'indirizzo www.governo.it, dove si legge: "Le

Qualunque ne sia la funzione, il *nomen iuris* prescelto e la configurazione concreta, il tratto comune di questi "centri di extraterritorialità" risiede nell'intento di *allontanare* o *mantenere a distanza* il soggetto migrante dal territorio nazionale: a decine di migliaia di chilometri di distanza (come nel caso dei centri istituiti dall'Australia in remote isole del Pacifico), ovvero anche solo a una distanza irrisoria, eppure simbolicamente idonea ad evitare il contatto fisico del migrante con il territorio (come nel caso della *Bibby Stockholm*, la "nave-prigione" attraccata a Portland, nel Sud-est dell'Inghilterra, impiegata dal Regno Unito per il trattenimento *off-shore* dei richiedenti asilo)[4].

Nella prospettiva dello Stato "esternalizzante", si tratta di una strategia politicamente molto attraente, che offre vari vantaggi: consente l'alleggerimento da una serie di impegnativi e costosi adempimenti, permette una diluzione di responsabilità, accompagnata da un risparmio di tempo e risorse, in nome dell'efficientamento amministrativo. Inoltre, agli occhi dell'opinione pubblica, veicola un'idea di gestione delle frontiere efficace, di capacità "forte" di controllo del territorio nazionale, di sovranità sui confini e di maggiore sicurezza. Ma anche il partner bilaterale, lo Stato "esternalizzato", può trarre benefici, come l'erogazione di denaro e di risorse operative-logistiche, oltreché ricadute positive in termini di visibilità diplomatica internazionale e supporto politico (si pensi all'Albania e alla "prospettiva dell'adesione all'Unione europea", come si legge espressamente nel preambolo del Protocollo con l'Italia)[5]. I sostenitori delle strategie di esternalizzazione spesso introducono nel dibattito anche considerazioni di natura umanitaria, argomentando che le varie tecniche esternalizzanti avrebbero un impatto riduttivo sul tasso di mortalità negli spostamenti migratori. Così, da un lato, verrebbe ridotta la necessità per i richiedenti asilo di intraprendere viaggi pericolosi; dall'altro, il business della

misure introdotte mirano a sfruttare a pieno le potenzialità delle strutture realizzate in Albania… rafforzando il sistema dei rimpatri e consentendo il trasferimento non solo degli stranieri ritrovati all'esterno del mare nazionale o a seguito di operazioni di *search and rescue* (SAR) ma anche di quelli attualmente trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) italiani e destinatari del provvedimento di espulsione".

[4] La nave, costruita nel 1976 e battente bandiera delle Barbados, è stata utilizzata come "centro di detenzione galleggiante" da vari Paesi europei: dalla Germania, presso il porto di Amburgo negli anni '90; dai Paesi Bassi, a Rotterdam nei primi anni 2000; infine, acquistata dal Regno Unito per il trattenimento a bordo di richiedenti asilo. Sul punto, v. A. ADU, *Home Office to announce barge as accommodation for asylum seekers*, in *The Guardian*, 3 April 2023, disponibile all'indirizzo www.theguardian.com. Si veda anche la posizione critica espressa da Amnesty International, *UK: Bibby Stockholm is "utterly shameful" way to treat people seeking asylum,* 7 August 2023, disponibile all'indirizzo www.amnesty.org.uk.

[5] Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, terzo capoverso.

migrazione irregolare ne risentirebbe, con ripercussioni negative per le reti di trafficanti. Una soluzione "*win-win*", come si suol dire.

Tuttavia, da un punto di vista giuridico, l'esternalizzazione si rivela altamente problematica. La prassi mostra come ogni tentativo di mettere in funzione sistemi di gestione extraterritoriale dei migranti si sia puntualmente scontrato con ostacoli giuridici, che ne hanno impedito – o quanto meno ridotto, o rallentato – il successo come strategia di controllo dell'immigrazione. Per limitarsi a un esempio recente (e clamoroso), si pensi all'emblematico caso Regno Unito-Ruanda. Il "cortocircuito" di queste misure esternalizzanti si verifica poiché lo spostamento fisico (del migrante) generalmente implica uno spostamento giuridico (della responsabilità statale)[6], che intercetta, però, un multiforme e sempre più ramificato quadro regolatorio, un "puzzle giuridico"[7], multi-livello, in continua evoluzione e dalla elevata complessità. Questo contesto reca con sé una fitta rete di principi, regole e garanzie per il soggetto migrante in cui lo Stato che esternalizza spesso finisce inevitabilmente per rimanere imbrigliato.

Il Protocollo Italia-Albania, allora, cerca di sfuggire a questa "ragnatela", proponendo un modello innovativo di gestione esternalizzata dei flussi. Agli sviluppi di questo esperimento l'Unione europea guarda con attenzione. Infatti, sebbene il diritto d'asilo dell'Ue non preveda l'elaborazione delle domande di protezione internazionale al di fuori dell'Unione, l'idea di centri per migranti localizzati in Paesi terzi circola, ormai da anni, sull'agenda politica di Bruxelles. La necessità di affrontare le crescenti sfide di gestione delle frontiere esterne ha riorientato la politica migratoria europea verso controlli di frontiera più estesi e rigorosi, combinati con strategie di esternalizzazione attraverso la cooperazione con Paesi terzi. Pertanto, l'implementazione del modello Italia-Albania, per quanto finora faticoso, rappresenta un banco di prova importante per sondare finalmente la fattibilità di soluzioni europee, in discussione da decenni.

[6] UNHCR, *Note on the "Externalization" of International Protection*, 28 May 2021, par. 5, dove si chiarisce che l'esternalizzazione implica "*measures taken by States – unilaterally or in cooperation with other States – which are implemented or have effects outside their own territories",* con l'effetto per cui dette misure "*typically involve shifting responsibility for identifying or meeting international protection needs to another State or leaving such needs unmet".*

[7] L'espressione si trova in R. LILLICH, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law,* Manchester, 1984, p. 122, secondo cui il diritto della migrazione sembra "*a giant unassembled juridical jigsaw puzzle* [for which] *the number of pieces is uncertain and the grand design is still emerging*".

2. Sistemi di gestione *off-shore* della migrazione: da oltre 20 anni sull'agenda dell'Ue

L'attuazione di strategie di trattenimento e gestione extraterritoriali di migranti è in fase di studio da almeno un ventennio nell'Unione europea, con iniziative portate avanti dai singoli Stati membri, ovvero compartecipate dalle istituzioni europee[8]. Tuttavia, in confronto ad altre realtà, soprattutto di tradizione giuridica anglosassone, l'Ue risulta "in ritardo" nell'attuazione di tali strategie, almeno su larga scala. Gli Stati Uniti praticano forme di gestione esternalizzata dei migranti dagli anni '80, come l'esame di domande d'asilo direttamente a bordo delle navi della guardia costiera, ovvero il trattenimento presso la base navale di Guantanamo Bay[9]. L'Australia, analogamente, è nota per il trattenimento delocalizzato di migranti in centri su piccole isole in attuazione della c.d. "*Pacific Solution*" avviata dal 2001[10].

In Europa, i primi tentativi per esplorare soluzioni di gestione dei migranti in centri delocalizzati in Paesi terzi risalgono alla seconda metà degli anni '80, con alcune iniziative portate avanti da Paesi del Nord Europa[11]. A titolo esemplificativo, si può ricordare la bozza di risoluzione presentata nel 1986 dalla Danimarca all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per la creazione di centri ONU per l'elaborazione delle domande d'asilo e il coordinamento delle

[8] In argomento, v. M. GARLICK, *The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, Migration Policy Institute, March 2015; C. KAUNERT, S. LÉONARD, *The extra-territorial processing of asylum claims*, in *Forced Migration Review*, January 2016; G. LECLERC, M.M. MENTZELOPOULOU, A. ORAV, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims,* EPRS – European Parliamentary Research Service, PE 757.609, January 2024; F. MCNAMARA, *The external processing of asylum seekers*, Member states' migration talking shop, European Policy Centre, January 2018; G. NOLL, *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection,* Brill, Leiden, 2000.

[9] Sulle politiche statunitensi di *governance* della migrazione, v. D. ANKER, *Regional Refugee Regimes. North America*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law,* Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 303-307. In argomento, e in chiave evolutiva storica, v. inoltre della medesima autrice, D. ANKER, *US Immigration and Asylum Policy: A Brief Historical Perspective,* in *Defense of the Alien,* n. 13, 1990, p. 74 ss.

[10] Sulle politiche australiane di esternalizzazione, in particolare nel contesto della controversa "soluzione del Pacifico", v. D. BACIS, *Immigrazione irregolare e tutela dei diritti: il caso australiano degli offshore detention centers,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* 2/2018; S. KNEEBONE, *The Pacific Plan: The Provision of 'Effective Protection'?*, in *International Journal of Refugee Law,* 18, 2006, p. 969 ss; S. TAYLOR, *The Pacific Solution or a Pacific Nightmare? The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing*, in *Asian-Pacific Law and Policy Journal*, Vol. 6, No. 1, 2005, pp. 1-43; S. TAYLOR, *Protection Elsewhere/Nowhere*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, No. 2, 2006, pp. 283-312.

[11] In argomento v. M. GARLICK, *The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?,* in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, Issue 3-4, 2006, pp. 601-629. S. LÉONARD, C. KAUNERT, *The extra-territorial processing of asylum claims*, cit.

successive operazioni di reinsediamento[12]. Ulteriori proposte vengono discusse nei primi anni 2000, in concomitanza con la prima fase di implementazione del Sistema europeo comune di asilo (SECA) e a seguito dell'imponente esodo di profughi generati dai conflitti in Jugoslavia degli anni '90[13]. Tra queste, si possono menzionare quella per una strategia di "accoglienza nella regione" ("*reception in the region*") sostenuta nel 2001, ancora una volta su iniziativa della Danimarca durante la rispettiva presidenza di turno del Consiglio; quella per dei "centri di elaborazione e di transito", co-finanziati dagli Stati membri e dal bilancio dell'Ue, presentata nel 2003 dal Regno Unito; quella per strutture di asilo situate in Nord Africa avanzata dalla Germania nel 2005[14]. In parallelo a tali proposte esplorative, viene dato impulso a piani di partnership mirata con Paesi terzi per sviluppare la dimensione esterna delle politiche migratorie europee, secondo le linee strategiche del piano del Consiglio europeo per un "approccio globale alla migrazione" (GAM) del 2005[15], poi sviluppato dalla Commissione con il programma di approccio globale alla migrazione e alla mobilità (GAMM) del 2011[16].

La spinta decisiva per la messa in atto di centri extraterritoriali arriva nel 2015, in concomitanza con la crisi migratoria del Mediterraneo. Rispetto alla fase precedente, caratterizzata prevalentemente da proposte di provenienza governativa, da questo momento sono le istituzioni europee ad intensificare gli sforzi per soluzioni di esternalizzazione. Nel febbraio 2015, ad esempio, la Commissione Juncker pubblica una nota strategica in cui valuta la fattibilità di processare domande di asilo presso strutture gestite dall'Ue in Nord Africa[17]. Nell'Agenda europea sulla migrazione, del maggio dello stesso anno, la

[12] UNGA, International procedures for the protection of refugees: draft resolution/Denmark, 12 November 1986, UN Doc. A/C.3/41/L.51, par. 2. Per un'analisi complessiva della visione danese rispetto alla gestione extraterritoriale delle domande d'asilo, v. N. FEITH TAN, *Denmark's Extraterritorial Asylum Vision,* in *Refugee Law Initiative Blog on Refugee Law and Forced Migration,* 19 April 2021, disponibile all'indirizzo: www.rli.blogs.sas.ac.uk.

[13] Si veda lo studio di fattibilità commissionato dalla Commissione europea: G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, the Danish Centre for Human Rights, European Commission, final report, 2002.

[14] G. LECLERC, M.M. MENTZELOPOULOU, A. ORAV, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims,* cit., p. 2. Si può notare come tra i vari Paesi terzi identificati dalle proposte come potenziali sedi per ospitare i centri di transito e di elaborazione delle domande d'asilo figurasse già anche l'Albania.

[15] Consiglio europeo di Bruxelles, 15/16 Dicembre 2005, Conclusioni della Presidenza.

[16] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, (COM/2011/0743). Sull'implementazione della cooperazione dell'Ue con i Paesi terzi nella dimensione esterna delle politiche migratorie e di asilo, v. P. DE BRUYCKER, *Towards a New European Consensus on Migration and Asylum,* in European Policy Centre, *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, 2019, p. 146 ss.

[17] European Commission, *Legal Migration in the EU. From Stop-Gap Solutions to a Future-Proof Policy,* EPSC Strategic Notes, European Political Strategy Centre, Issue 2/2015, 30 April 2015.

Commissione immagina l'istituzione di un "centro pilota multifunzionale" da rendere operativo in Niger con il supporto di attori settoriali come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'UNHCR[18]. Come confermato in risposta a un'interrogazione parlamentare dall'allora Commissario per la migrazione, il greco Avramopoulos, il progetto in Niger era inteso come apripista per analoghi centri da creare in altri Paesi terzi[19].

Meccanismi di esternalizzazione vengono sperimentati anche con la Dichiarazione UE-Turchia del 2016, attutata per tamponare il massiccio afflusso di siriani verso la Grecia e per operare il blocco dei movimenti alla fonte, confinando i richiedenti asilo in zone frontaliere di contenimento a gestione turca e con sostengo finanziario dell'Unione[20]. Nel 2018 è il Consiglio europeo ad immaginare la messa in funzione di "piattaforme di sbarco" extraeuropee[21]. In una nota successiva, la Commissione sviluppa l'idea, declinandola nelle varianti di centri di sbarco d'asilo e rimpatrio, situati negli Stati membri ovvero in Paesi terzi a seconda della zona di mare territoriale di svolgimento del soccorso dei migranti[22]. In un altro comunicato, la stessa Commissione precisa che le diverse tipologie di *Regional disembarkation platoforms* avrebbero dovuto operare in sinergia con centri per migranti controllati dall'Ue[23].

Anche la successiva Commissione a guida von der Leyen ha investito in modo significativo sulla dimensione esterna della politica migratoria dell'Ue, in particolare tramite dialoghi regionali con Paesi di origine e di transito nell'area del Mediterraneo. Ciò si traduce, ad esempio, nel partenariato strategico dell'Ue con la Tunisia, avviato sulla base di un Memorandum d'intesa firmato nel luglio 2023[24]. Secondo i termini dell'accordo, l'Unione si vincola a

[18] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM/2015/0240, 13 maggio 2015, p. 8.

[19] Parliamentary question E-003065/2016(ASW), Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the Commission, 26 July 2016, dove si legge: "*This is a pilot project and, based on its results, informed decisions may be taken to support similar mechanisms in other transit countries*".

[20] Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, comunicato stampa, disponibile all'indirizzo: www.consilium.europa.eu. Nella Dichiarazione figura specificamente l'impegno dell'Unione europea nel fornire sostegno nei confronti di "talune zone limitrofe della frontiera turca" in modo da consentire "alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in *zone sicure*" (*ibidem*, punto 9, enfasi aggiunta).

[21] Conclusioni del Consiglio europeo, 28 giugno 2018. Per un'analisi delle proposte discusse nel summit, v. M. DI FILIPPO, *Unione europea e flussi migratori, o del tramonto dello spirito comunitario: considerazioni a margine del Consiglio europeo del 28-29 Giugno 2018*, in *SIDIBlog*, 9 luglio 2018, disponibile all'indirizzo: www.sidiblog.org.

[22] European Commission, *The Legal and Practical Feasibility of Disembarkation Options.* Follow-up to the Informal Working Meeting of 24 June 2018.

[23] European Commission, Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts, Press Release IP/18/4629, Bruxelles, 24 July 2018.

[24] Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie, Tunis,16 Juillet 2023.

fornire sostegno per "*améliorer davantage la gestion des frontières tunisiennes*"[25], elemento che aveva fatto ventilare l'ipotesi negoziale di finanziare centri di asilo e rimpatrio in territorio tunisino. La Tunisia, tuttavia, non solo ha smentito categoricamente tale prospettiva, ma, nell'ottobre 2023, ha anche rifiutato il sostegno finanziario dell'Ue[26]. Infine, come si è detto sopra, la Commissione von der Leyen II, dando seguito alla richiesta urgente del Consiglio europeo per riformare la normativa in materia di rimpatri[27], a marzo 2025 ha elaborato una proposta di regolamento che contempla la possibilità di svolgere operazioni di rimpatrio in centri localizzati in Paesi terzi.

Queste pluriennali discussioni non si sono finora concretizzate in meccanismi efficaci e strutturati di esternalizzazione, traducendosi, piuttosto, in una lunga serie di atti aventi per lo più natura esplorativa e programmatica. Il modello italiano per i centri in Albania disegnato nel 2023 e messo in atto nel 2024 assume, allora, grande rilievo, essendo visto come test per la messa in atto di un possibile futuro sistema europeo di esternalizzazione.

3. Il Protocollo Italia-Albania: la "prova generale" per un possibile modello europeo di esternalizzazione

L'Italia ha ormai una tradizione consolidata nella cooperazione in materia di asilo e migrazione con Paesi terzi che si affacciano sull'altra sponda delle proprie frontiere marittime. Esempi di rilievo comprendono il Memorandum con la Libia del 2017, ovvero gli accordi con la Tunisia in risposta alla pressione migratoria dovuta alla c.d. Primavera araba del 2011[28]. La recente cooperazione avviata con l'Albania, però, rappresenta un punto di svolta. Il governo italiano, infatti, ha investito considerevoli energie (economiche, politico-diplomatiche, reputazionali e di immagine) nella messa a punto di un modello gestionale dei controlli frontaliero-migratori innovativo e *sui generis* per le caratteristiche giuridiche che lo contraddistinguono. È la prima volta che uno Stato membro dell'Ue delocalizza le sue procedure di asilo in un Paese terzo, candidato all'adesione all'Unione europea, mediante la predisposizione di centri, costruiti a proprie spese, e rientranti sotto la propria giurisdizione[29].

[25] *Ibidem*, p. 6.

[26] Sul punto v. ECRE, *EU External Partners: Tunisia 'Rejects' EU Funding Casting Doubt on Deal as Reports of Abuse Continue to Mount, New Attack by So-called Libyan Coast Guard*, 6 October 2023, disponibile all'indirizzo: www.ecre.org.

[27] Conclusioni del Consiglio europeo del 17 ottobre 2024, *Migrazione*, EUCO 25/24, par. 37.

[28] Sugli accordi in materia di immigrazione e la loro natura, v. C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 156 ss.

[29] Il Protocollo Italia-Albania ha sollevato molte discussioni. Per un'analisi dei rilevanti profili di (in)compatibilità rispetto al diritto internazionale, v. A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" extraterritoriale dei migranti*, in *Riv. dir. int.,* 3/2024, p. 635 ss; rispetto al diritto dell'Ue, E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione*

Si tratta, dunque, di una soluzione inedita, a cui le istituzioni europee guardano con attenzione. All'indomani della firma del Protocollo, l'allora Commissaria per gli affari interni, la svedese Ylva Johansson, aveva dichiarato che la proposta operativa prospettata dai due Paesi non fosse da considerarsi di per sé in contrasto con il diritto dell'Ue, bensì solamente al di fuori di esso[30]. In astratto, effettivamente, l'intesa bilaterale non sembra porsi in una situazione di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea: questo disciplina il circuito normativo-procedurale in cui deve essere immesso il richiedente asilo che giunge presso il territorio di uno degli Stati membri, senza dettare particolari parametri stringenti circa la localizzazione delle sedi in cui ciò debba avvenire. Anzi, a ben vedere, il nuovo regolamento 2024/1348 per una procedura comune d'asilo prevede all'art. 54, rubricato "luoghi per l'espletamento della procedura di asilo alla frontiera", che i richiedenti debbano soggiornare "alla frontiera esterna o *in prossimità della stessa*"[31]. Di questo profilo di "*prossimità*" rispetto alla frontiera dello Stato membro si ha un'eco nel Protocollo Italia-Albania, nel cui preambolo si dà conto dell'esigenza di collaborare nella gestione dei flussi anche in considerazione della "*vicinanza geografica"* tra i due Paesi[32].

Una prossimità che è altresì giuridica, poiché i centri situati in territorio albanese sono soggetti alla giurisdizione italiana, con sottoposizione dei migranti al diritto interno e alle autorità dello Stato italiano. Dunque non si tratta di una soluzione che combina un'esclusione sia fisica che giuridica del migrante, come nel modello Regno Unito-Ruanda che trasferisce la responsabilità del richiedente asilo al Paese terzo, al quale viene ceduta in via esclusiva la presa in carico tanto pratico-logistica quanto giuridica dell'individuo[33]. Nel modello

complicata, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* Fasc. 1/2024; infine, rispetto al diritto costituzionale italiano, v. A. FUSCO, *'Aiutiamoli a casa d'altri': note critiche sul Protocollo italoalbanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria*, in *Quad. cost.*, n. 1/2024, pp. 166-168; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria,* in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023, disponibile all'indirizzo: www.sidiblog.org.

[30] S. CARRERA, G. CAMPESI, D. COLOMBI, *The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management. A Worst Practice in Migration and Asylum Policies,* in CEPS – Papers on Liberty and Security in Europe, 2023, p. 5.

[31] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, art. 54, par. 1, enfasi aggiunta.

[32] Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, cit., quarto capoverso.

[33] Su questi profili, v. M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiM Blog*, Editoriale, novembre 2023, disponibile all'indirizzo: www.adimblog.com. Sulla strategia di devoluzione della responsabilità in materia di asilo intrapresa dal Regno Unito con il Ruanda, v. K. HUGHES, *The Meaning of 'Safe' and the UK and Rwanda Asylum Partnership Arrangement*, in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 83, Issue 2, 2024, p. 206 ss.

italo-albanese, il richiedente asilo è *territorialmente fuori* ma *giuridicamente dentro* lo Stato membro, con la conseguenza che la sua posizione soggettiva rientra nel circuito normativo-procedurale del diritto d'asilo nazionale (e dell'Ue). Ed infatti sono proprio il legame e l'interazione del Protocollo Italia-Albania con il diritto dell'Ue ad averne paralizzato il funzionamento.

4. Il nodo gordiano del Paese di origine sicura

A questo punto, occorre chiarire i motivi per i quali questo modello gestionale dei flussi migratori si sia rivelato così controverso. Tralasciando in questa sede i profili di attrito del Protocollo rispetto al diritto costituzionale interno, emersi tanto dal lato italiano quanto da quello albanese[34], si tratta di soffermarsi sulla sua problematica interazione con il pertinente diritto dell'Unione. L'elemento decisivo è costituito dai parametri normativi *europei* (contenuti nell'allegato I della direttiva 2013/32) che uno Stato membro deve rispettare nel designare correttamente un Paese terzo come "Paese di origine sicura" al fine di una trattazione accelerata ed agevolata dell'esame delle domande di protezione internazionale[35].

In Italia, la qualificazione di un dato Paese terzo come "Paese di origine sicura" – mediante il suo inserimento nella lista dei Paesi di origine sicura stilata dal governo – determina, nei confronti dei richiedenti asilo cittadini di quel Paese, l'applicabilità della *procedura accelerata di frontiera* prevista dal d.lgs. 25/2008 in attuazione della direttiva 2013/32[36]. Questa procedura è caratterizzata da una compressione dei termini e permette di trattenere il richiedente asilo in apposite strutture allestite presso zone di frontiera o di transito. A tali strutture sono *equiparati* i centri costruiti in territorio albanese, destinati a recepire i soggetti migranti intercettati dalle autorità italiane in acque

[34] Dal lato italiano, v. 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. Dal lato albanese, v. F.Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024, disponibile all'indirizzo: www.adimblog.com.

[35] Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, Allegato I, primo paragrafo, che dispone: "Un paese è considerato paese di origine sicuro 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 … 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 internazionale".

[36] Tra le procedure accelerate, quella attivabile nei confronti di un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicura reca con sé ripercussioni significative, poiché presenta diversi (ed inferiori) termini di impugnazione rispetto alle altre. In dettaglio, e per una panoramica dell'evoluzione della disciplina in materia, si veda N. MORANDI, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis, D.lgs. n. 25/28*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2020, p. 146 ss.

internazionali. Si può cogliere, allora, il carattere decisivo che la corretta designazione di un Paese terzo come "Paese di origine sicura" ricopre per il funzionamento del Protocollo Italia-Albania: proprio perché i centri albanesi sono stati concepiti come punti di raccolta *ad hoc* in cui convogliare i soli cittadini provenienti da Paesi inclusi nella lista italiana dei Paesi di origine sicura, nell'ottica di poter esaminare (e rigettare) le relative domande di asilo con una speciale procedura accelerata.

Questa, in sintesi, la strategia. Una volta ultimata la costruzione dei centri in Albania, però, l'operatività del Protocollo è stata paralizzata proprio in ragione della mancanza di chiarezza sulla nozione di "Paese di origine sicura" che fa da perno al meccanismo. Poiché tale fattispecie giuridica dipende dal diritto dell'Unione, l'attuazione del modello italo-albanese è stata arrestata dalla necessità di un chiarimento interpretativo circa i presupposti applicativi delle pertinenti norme del diritto d'asilo dell'Unione. Così è avvenuto sin già dall'iniziale tentativo di implementazione del Protocollo rispetto alle prime "cavie": 12 richiedenti asilo provenienti dall'Egitto e dal Bangladesh, salvati in mare e condotti nel centro albanese di Gjader nell'ottobre 2024. Il loro trattenimento, disposto dalla Questura di Roma, non era stato convalidato dal tribunale di Roma, che aveva ritenuto non applicabile il decreto ministeriale recante la lista dei Paesi di origine sicura nella parte in cui designava l'Egitto e il Bangladesh come Paesi sicuri[37]. La mancata convalida era stata motivata in ragione di un presunto contrasto della designazione governativa con la nozione di Paese di origine sicura di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32, come interpretate dalla Corte di giustizia appena pochi giorni prima, nella sentenza *CV,* resa in risposta a un rinvio pregiudiziale proveniente dalla Repubblica Ceca[38].

[37] Tribunale ordinario di Roma, XVIII Sezione civile, Sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decreto del 18 ottobre 2024, n. 42256/2024. Per un commento della decisione, v. M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *Eurojus,* 4/2024; 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,* 23 ottobre 2024, disponibile all'indirizzo: www.sistemapenale.it; M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog,* Editoriale, ottobre 2024, disponibile all'indirizzo: www.adimblog.com.

[38] Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, *CV,* causa C-406/22. La sentenza ha generato una vasta eco di commenti ed analisi in dottrina. Tra gli altri, si vedano E. BELARDO, *Il concetto di 'paese sicuro' nel diritto dell'unione europea: la sentenza della cgue nella causa c-406/22 come ostacolo al paradigma di esternalizzazione? il caso italiano*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani,* Osservatorio sulla Corte di Giustizia dell'Unione europea N. 5/2024, pp. 1019-1032; M. COMETTI, *La sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-406/22, secondo una prospettiva "interna" e di diritto dell'Unione Europea*, in *Giustizia insieme,* 11 novembre 2024, disponibile all'indirizzo: www.giustiziainsieme.it; 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; S. MORLOTTI, *Safe or Not? Some much-awaited Clarification on the Designation of Safe Third Countries of Origin by the CJEU (GC, 4 October 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky,*

Nella citata sentenza, giudicando in formazione di Grande Sezione, la Corte europea aveva affermato che un Paese terzo *non* può essere designato come "Paese di origine sicura" qualora *talune parti del suo territorio* presentino dei profili di rischio[39]. Un'eccezione di tipo territoriale che il Tribunale di Roma riteneva equiparabile a una situazione di insicurezza sussistente nei confronti di *alcune categorie di persone*: nel caso di specie, infatti, l'Egitto (Paese di origine di alcuni richiedenti asilo condotti in Albania) risultava sì incluso nella lista italiana dei Paesi di origine sicura, ma con un'eccezione per talune categorie soggettive (oppositori politici, dissidenti, difensori dei diritti umani, individui suscettibili di persecuzione). In via di analogia estensiva, il Tribunale di Roma riteneva dunque che, in base al diritto dell'Unione, per come intrepretato dalla Corte di giustizia, la situazione di sicurezza in un Paese terzo dovesse sussistere al 100%, nell'interezza delle sue componenti *tanto territoriali, quanto soggettive*. Ne seguiva l'inapplicabilità della procedura accelerata di frontiera, l'impossibilità di trattenere e processare i richiedenti asilo in Albania, nonché, infine, il loro trasferimento in Italia.

4.1. Le diverse posizioni sulla nozione di Paese di origine sicura

Il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE è istituto deputato all'interpretazione chiarificatrice del diritto dell'Unione. Eppure, con la sentenza *CV* la Corte ha involontariamente generato più incertezza che certezza: precisando i profili di sicurezza *territoriale* della nozione di Paese di origine sicura, di riflesso ha generato un dubbio interpretativo-applicativo a proposito degli elementi di sicurezza *personale*. Ne è derivata una "pioggia" di rinvii pregiudiziali innescati da diversi Tribunali ordinari italiani (tra cui, tra i primi, Firenze, Bologna, Roma, Palermo)[40]. Da ultimo, anche Corte d'Appello di Roma, il 31 gennaio 2025, sospendendo il giudizio di convalida del trattenimento di 43 cittadini provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto e condotti nel centro albanese di Gjader, ha deciso di effettuare un ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia[41]: il primo, da quando a decidere sulla convalida dei trattenimenti nei centri

C-406/22, EU:C:2024:841)", in *Eurojus*, 4/2024; F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *Eurojus,* 4/2024.

[39] Nel caso di specie, veniva in rilievo la Moldavia, Paese terzo considerato dalla Repubblica Ceca come avente "origine sicura" ad eccezione della Transnistria, regione problematica in quanto soggetta a rilevanti ingerenze russe.

[40] Per una panoramica dei rinvii pregiudiziali effettuati dai diversi tribunali italiani, v. P. IANNUCCELLI, *"Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia,* in *Rivista del contenzioso europeo,* n. 3/2024, 2024.

[41] Corte d'Appello di Roma, Sezione Persona, Famiglia, Minorenni e Protezione internazionale, ordinanza del 31 gennaio 2025, n. 478. Per un esame dell'ordinanza, v. 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*, 7 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: www.sistemapenale.it.

albanesi è stata chiamata una Corte d'Appello, in esito allo spostamento di competenza, rispetto alla Sezione specializzata del Tribunale, disposta dal governo italiano[42].

In questo scenario, nella magistratura italiana si è creata una biforcazione di vedute. Il nodo interpretativo da sciogliere riguarda, in sostanza, la possibilità di estendere la lettura della condizione di sicurezza del Paese data nella sentenza *CV* rispetto al territorio nazionale anche con riguardo all'intera popolazione del Paese terzo in questione. Secondo una prima posizione, sostenuta dai giudici ordinari autori dei rinvii pregiudiziali, l'eccezione territoriale va equiparata a quella personale: il Paese di origine deve risultare sicuro in tutto e per tutto, rispetto a territorio e popolazione. Secondo altra e diversa posizione, sostenuta dalla Corte di Cassazione (e dal governo italiano), è possibile designare un Paese terzo come avente origine sicura anche qualora vi siano dei rischi solo rispetto a determinate categorie di soggetti.

Questa ultima impostazione è stata espressa dalla Cassazione, adita dal Ministero dell'Interno ricorrente contro il provvedimento di mancata convalida del trattenimento in Albania emesso dal Tribunale di Roma nella vicenda sopra ricordata. In un'ordinanza interlocutoria di fine 2024, con cui ha disposto il rinvio della decisione stante la pendenza dei numerosi giudizi pregiudiziali, la Suprema Corte ha formulato una "ipotesi di lavoro", al fine di "contribuire al dialogo" con i giudici dell'Unione[43]. Nell'ordinanza si "suggerisce" di escludere un'interpretazione estensiva del principio espresso nella sentenza *CV*, osservando che, in tale decisione, la Grande Sezione si è limitata a pronunciarsi espressamente solo sulla situazione di sicurezza di un Paese terzo rispetto alle sue componenti territoriali, nulla dicendo, invece, a proposito di determinate categorie di individui. La Cassazione nota anche, però, che le eccezioni di natura soggettiva sono strutturalmente differenti, poiché hanno "un grado di oggettività dell'accertamento diverso rispetto all'eccezione geografica o territoriale", di modo che "non c'è una perfetta simmetria tra le due ipotesi"[44].

[42] D.L 145/2024 (c.d. "decreto flussi") convertito nella l. 187/2024. Sulla legittimità di tale spostamento di competenza per la convalida dei trattenimenti si è espressa la Corte di Cassazione, affermando che, in sostanza, essa non comporta la violazione del diritto di difesa del richiedente asilo e rientra nelle facoltà del legislatore (Corte di Cassazione, sentenza del 27 gennaio, n. 2967/2025).

[43] Corte di Cassazione (I sezione civile), ordinanza interlocutoria del 4 dicembre 2024, pubblicata il 30 dicembre 2024, n. 22146/2024, cit., par. 11. Per un'analisi e un commento della decisione, v. M. SAVINO, "*Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne",* in *ADiM Blog*, Editoriale, Dicembre 2024, disponibile all'indirizzo: www.adimblog.it; C. SICCARDI, *Le procedure 'Paesi sicuri' tra potere politico e giurisdizionale. Note alle pronunce della Cassazione del dicembre 2024*, in *Diritti comparati,* 25 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: www.diritticomparati.it.

[44] Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria del 4 dicembre 2024, cit., par. 16.

4.2. L'udienza di Grande Sezione del 25 febbraio 2025

Si è detto che il tassello decisivo per il funzionamento del Protocollo Italia-Albania (e di eventuali altri analoghi modelli da replicare) ruota attorno alla nozione di "Paese di origine sicuro", disciplinata dagli artt. 36 e 37 della direttiva 2013/32 e su cui la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi a seguito delle molteplici richieste di chiarimento dei giudici italiani[45]. Operando in formazione giudicante di Grande Sezione, il 25 febbraio 2025 la Corte ha celebrato un'udienza nei casi "pilota" *Alace* e *Canpelli*[46]. In attesa della pronuncia, tra i profili di interesse si può sottolineare la partecipazione di ben 17 Stati membri tra fase orale e scritta del procedimento. A memoria, un precedente del genere, in materia di asilo, si rinviene nella causa *X e X c. Belgio* sui c.d. visti umanitari, decisa dalla Grande Sezione nel 2017 e in cui ci fu l'intervento di 14 Stati membri[47].

Un attivismo così significativo dei governi si motiva con la volontà di preservare le prerogative statali in materia di controlli migratori e di frontiera, esercitando pressione sulla Corte. Nel 2017 l'intervento "in massa" degli Stati membri mirava all'obiettivo – infine centrato – di mantenere intatto il diritto sovrano di rilasciare un visto e decidere sull'ammissione di un cittadino straniero nel proprio territorio nazionale, così escludendo un obbligo di rilasciare un visto per motivi umanitari. Nel 2025 i governi intervenuti in causa aspirano a conservare il proprio margine di autonomia valutativa e decisionale in merito alla designazione di un Paese terzo come di "origine sicura", per evidenti finalità di impostazione delle politiche migratorie nazionali.

[45] In generale sulla nozione di Paese sicuro nell'ordinamento dell'Unione europea, v. S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022, pp. 149-151; K. HAILBRONNER, *The Concept of Safe Country and Expeditous Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in *International Journal of Refugee Law,* Vol. 5, Issue 31, 1993, p. 65 ss; M. HUNT, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26, Issue 4, 2014, p. 500 ss.; J. VESTED-HANSEN, *Asylum Procedures Directive 2013/32/EU*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds), *EU Immigration and Asylum Law,* Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden, 2022, pp. 1509-1514.

[46] Cause congiunte C-758/24, *Alace* e C-759/24, *Canpelli*. Le conclusioni dell'Avvocato Generale sono state pubblicate il 10 aprile 2025. Per un commento delle Conclusioni, v. E. COLOMBO, *L'arte del compromesso: brevi riflessioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale De La Tour sulle cause Alace e Canpelli*, in *Eurojus,* 14 aprile 2025. Per un'analisi delle principali questioni affrontate dalla Corte, nonché sul possibile esito delle cause pregiudiziali, v. E. COLOMBO, *I grandi assenti: il principio del primato e la disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto UE. Alcune riflessioni a margine dell'udienza del 25 febbraio 2025 sulle cause riunite C-758/24 e C-759/24*, in *Eurojus,* 11 marzo 2025; S. MORLOTTI, *Mattoncini di Lego in Corte di giustizia: la designazione dei Paesi di origine sicuri. Udienza di Grande Chambre del 25 febbraio 2025, cause riunite C-758/24 Alace e C-759/24 Canpelli,* in *Rivista del contenzioso europeo,* 11 Marzo 2025, fascicolo 1/2025; S. PEERS, *The Italy/Albania asylum treaty reaches the CJEU: what are the issues?*, in *EU Law Analysis,* 25 February 2024, disponibile all'indirizzo: www.eulawanalysis.blogspot.com.

[47] Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 7 marzo 2017, *X e X contro État belge*, causa C-638/16 PPU.

Come si evince dalle argomentazioni recate nell'udienza, infatti, gli Stati membri sono allineati nel sostenere la tesi che, per definire la nozione di "Paese di origine sicura", nega la possibilità di equiparare le eccezioni di natura personale a quelle di natura territoriale, secondo un'ipotetica lettura estensiva della sentenza *CV*. Gli Stati membri, in questo modo, intendono riservarsi la facoltà di determinare la condizione di sicurezza del Paese terzo di origine *anche* in presenza di eccezioni soggettivo-personali, vale a dire, nonostante la sussistenza di rischi per determinate categorie di individui. Questa tesi è stata sostenuta in udienza anche dalla Commissione europea, che ha ammesso di aver mutato la propria posizione rispetto alle argomentazioni svolte nella fase scritta del procedimento[48]. La direttiva procedure 2013/32 non osterebbe, quindi, alla designazione di un Paese di origine sicura con un'eccezione personale. La Commissione ha specificato, nondimeno, che la categoria di persone non al sicuro dovrebbe risultare chiaramente identificabile e riferibile a un gruppo di individui di consistenza numerica significativa.

La diversa tesi nel senso di una sicurezza "integrale" (tanto nel territorio, quanto nella popolazione) nel Paese di origine è stata sostenuta, invece, dai rappresentanti dei richiedenti asilo protagonisti dei procedimenti principali in Italia (nonché dai tribunali ordinari autori dei rinvii pregiudiziali). Si può segnalare, poi, che a questa posizione aderisce anche l'Agenzia dell'Ue per l'asilo, che, in un rapporto *ad hoc* del 2022, aveva affermato che la sussistenza di una o *entrambe* le eccezioni territoriale e personale esclude la sicurezza del Paese terzo (impedendo, di conseguenza, di applicare la procedura accelerata di frontiera)[49]. Del resto, nello stesso rapporto, l'Agenzia evidenziava l'esistenza di una prassi diffusa a livello europeo, vari Stati membri facendo ricorso ad eccezioni personali riferite a categorie vulnerabili soggettive presso determinati Paesi terzi[50].

Non resta, quindi, che attendere la pronuncia della Corte. L'impatto potrebbe avere un peso decisivo per le sorti di meccanismi di esternalizzazione come quelli attuati tra Italia e Albania, nonché per eventuali altri modelli replicabili in cooperazione con altri Paesi terzi.

[48] Si veda l'intervento in udienza del Presidente della Corte, il giudice Lenaerts, volto a chiedere chiarimenti alla Commissione europea a proposito della diversa posizione espressa nella fase orale del procedimento rispetto alla precedente fase scritta: Court of Justice, Hearing C-758/24 Aff. jtes C-758/24 Alace (IT) - C-759/24 Canpelli (IT), al minuto: 12:16:20.

[49] European Union Agency for Asylum (EUAA), *Applying the Concept of Safe Third Countries in the Asylum Procedure*, Luxembourg, December 2022, p. 8, dove si legge: "*In these cases, the safe country of origin concept is not applicable, and thus, the regular asylum procedure is applied* ".

[50] *Ibidem*, pp. 7-8, con riferimento, ad esempio, a giornalisti ed attivisti politici, appartenenti alla comunità LGBTQI e a particolari minoranze religiose, giovani donne sottoposte a matrimonio forzato.

5. Considerazioni conclusive

La predisposizione del Protocollo Italia-Albania è andata incontro a molte perplessità e osservazioni critiche. Ancor più la sua attuazione, peraltro molto parziale e menomata dai numerosi rinvii pregiudiziali partiti dai tribunali di tutta Italia. Non sono mancate, poi, le riserve a proposito della (in)idoneità dei centri in Albania a garantire il rispetto delle garanzie e dei diritti fondamentali dei migranti, come evidenziato, tra gli altri, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura in un rapporto *ad hoc* sui CPR italiani di fine 2024[51].

Nonostante la "falsa partenza" e le forti perplessità che hanno accompagnato *ab origine* il lancio di questo esperimento, la via per l'esternalizzazione rimane tracciata, come dimostrano, da un lato, la proposta della Commissione europea per un sistema di *return hub* situati in Paesi terzi e, dall'altro, la manovra del governo italiano per una "riconversione" dei centri in Albania in strutture adibite alle operazioni di rimpatrio. Peraltro, ancor prima di questi sviluppi, voci critiche si erano levate a proposito delle problematiche di un sistema di rimpatri in centri extra-territoriali, come affermato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali in un rapporto del febbraio 2025[52].

L'intenzione politica di esternalizzare appare chiara, ma occorre cautela, stanti i potenziali e numerosi inciampi giuridici. A ben vedere, in effetti, nella proposta della Commissione del marzo 2025, l'unico riferimento ai centri di rimpatrio extraterritoriali figura nella parte esplicativa iniziale (*Explanatory memorandum*), in cui viene dato conto del contesto, delle ragioni e degli obiettivi che accompagnano l'iniziativa legislativa. I *return hubs* non sono presenti negli articoli della proposta di regolamento. Alcuni "indizi", però, lasciano intendere che la futura normativa potrà facoltizzare la creazione di centri rimpatrio extra-Unione europea, mediante la conclusione di un apposito accordo tra uno Stato membro e un Paese terzo (art. 17), il quale potrà così essere qualificato a tutti gli effetti come "Paese di rimpatrio" ai sensi e ai fini del regolamento (art. 4, par. 3, lett. g). Dunque, leggendo tra le righe, la proposta della Commissione si allinea alla riconversione dei centri istituiti dall'Italia in Albania (previa rinegoziazione del protocollo bilaterale del 2023): da strutture deputate al trattenimento di migranti sottoposti a una procedura accelerata di esame della domanda di asilo in ragione della provenienza da un "Paese di origine sicura", a *return hubs* per l'allontanamento di soggetti destinatari di un provvedimento di rimpatrio.

[51] Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024, CPT/Inf (2024) 34, Strasbourg, 13 December 2024.

[52] European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, FRA Position Paper 1/2025, Vienna, 6 February 2025.

Un'operazione di *maquillage* giuridico, per una "sanatoria" dei centri già istituiti in Albania e per puntare con ostinazione alla futura fattibilità di soluzioni esternalizzanti per la gestione dei controlli migratori nell'Unione europea. La ricerca verso un centro di extraterritorialità permanente prosegue, dunque, nonostante le molte incertezze e le criticità, over and over again