



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea in Diritto Costituzionale II

**LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEL
MIGRANTE IRREGOLARE VIA MARE**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Vincenzo SCIARABBA

Candidato:

Aura RADULESCU

Matricola n. 4126805

Anno accademico 2025/2026

INDICE

Indice.....	II
Introduzione	III
Capitolo I – IL QUADRO GIURIDICO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE DEL MIGRANTE VIA MARE.....	5
1. La nozione di straniero, immigrato e richiedente asilo: principi costituzionali in tema e sintesi dell'evoluzione della legislazione italiana.....	5
2. Il principio di <i>non-refoulement</i> e l'obbligo di soccorso in mare (SAR) nell'ordinamento internazionale	10
3. Immigrazione e diritto d'asilo nel diritto dell'Unione Europea	13
Capitolo II – LA CONDIZIONE GIURIDICA DEL RICHIEDENTE ASILO TRA ACCOGLIENZA, TRATTENIMENTO E RIMPATRIO	19
1. Il sistema di accoglienza e i diritti del richiedente asilo	19
2. Procedure accelerate per l'esame delle domande di asilo: la nozione di "Paese di origine sicuro"	24
3. Esame della giurisprudenza sulla nozione di "Paese di origine sicuro"	28
Capitolo III – L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE: IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E LA RIFORMA DEL 2025.....	34
1. Genesi e ambito applicativo del Protocollo Italia-Albania	34
2. La Riforma del 2025 e l'ampliamento del trattenimento in Albania: profili critici e compatibilità con i diritti fondamentali	39
3. Gli arresti giurisprudenziali italiani ed eurounitari sul Protocollo Italia-Albania.....	41
Conclusioni	46
Bibliografia	48

INTRODUZIONE

L'immigrazione via mare rappresenta un fenomeno sociale e giuridico di grande attualità e straordinaria complessità che, nel corso del tempo, è stato oggetto di interventi di molteplici fonti normative di diritto nazionale, internazionale ed europeo. La gestione dei flussi migratori e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo sono tematiche infatti da molti anni al centro del dibattito politico condizionato, da una parte, dalle istanze solidaristiche di accoglienza e, dall'altro, dalle esigenze di controllo restrittivo delle frontiere.

Il presente elaborato si propone di analizzare l'evoluzione di questo quadro giuridico, nonché i contributi interpretativi della dottrina e della giurisprudenza sia nazionale che sovranazionale, con particolare attenzione alla condizione dello straniero che giunge via mare ed esaminando le tensioni tra i principi che tutelano i richiedenti protezione internazionale e le strategie politiche di controllo delle frontiere. Strategie fra le quali rientrano la previsione di procedure di esame delle domande di asilo semplificate, accelerate e, soprattutto, basate su presunzioni di "sicurezza" dei paesi di provenienza dei migranti, nonché la conclusione di trattati internazionali con paesi terzi rispetto all'Unione europea volti ad "esternalizzare" le frontiere esterne dell'Unione.

Al primo capitolo è dedicata la disamina delle nozioni e dei principi cardine in materia di asilo e protezione internazionale, fra cui rientrano ovviamente il principio di *non-refoulement* e l'obbligo di soccorso in mare, e le fondamentali convenzioni internazionali di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare, nonché l'approfondimento sulle forme di protezione dei richiedenti asilo accordate, non soltanto dall'art. 10 della Costituzione e dalla correlata evoluzione legislativa nazionale, ma anche dall'ordinamento internazionale e, in particolare, dell'Unione europea, stante la progressiva comunitarizzazione della materia dell'asilo e dell'immigrazione, a partire dalla Convenzione di Dublino e fino ad arrivare agli atti legislativi più recenti ed in procinto di entrare in vigore nel giugno del 2026, espressive del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 2024.

Il secondo capitolo si addentra invece, in una prima parte, nella condizione giuridica concreta del richiedente asilo nel sistema italiano e, in particolare, alle prassi di trattenimento amministrativo dei richiedenti protezione internazionale ed al percorso che va dalla prima accoglienza, passa all'esame dell'eventuale domanda di protezione presentata, e termina nell'accoglienza o, in alternativa, nel rimpatrio del migrante. Nella seconda parte del capitolo, invece, il presente elaborato si dedica all'analisi delle procedure accelerate per l'esame delle domande di asilo, con un *focus* specifico sulla nozione di "Paese di origine sicuro", introdotta dalla normativa europea e recepita dal nostro ordinamento, che determina conseguenze più gravose sulle

possibilità di accoglimento della domanda di protezione, siccome introduttiva di una presunzione di infondatezza della domanda e di aggravii procedurali per il suo esame.

Il terzo ed ultimo capitolo affronta il più recente e discusso approdo delle politiche migratorie: l'esternalizzazione del controllo delle frontiere e delle procedure di asilo. L'analisi si concentra infatti sul "Protocollo Italia-Albania" del 2023, che ha costituito l'occasione del presente elaborato e che rappresenta un caso emblematico (e, per certi aspetti, unico) di tale strategia. In particolare, vengono esaminati i profili della genesi, della struttura giuridica e dell'ambito applicativo dell'accordo, ratificato con l. 22 febbraio 2024 n. 14, nonché l'ampliamento soggettivo discendente dalla Riforma approvata nel 2025. Come noto, il Protocollo Italia-Albania si fonda infatti sull'equiparazione dei centri di trattenimento in territorio albanese a zone di frontiera italiane; equiparazione che comporta, fra le altre cose, l'applicazione delle sopracitate procedure accelerate e, di conseguenza, la presentazione di sovrapponibili profili critici, stante l'intrecciarsi della questione dell'esternalizzazione delle frontiere e del trasferimento dei migranti in Albania con la nozione di "Paese di origine sicuro". Profili che hanno determinato anche in questo caso importanti interventi tanto della giurisprudenza nazionale che della Corte di Giustizia, che hanno confermato il ruolo centrale del potere giudiziario quale garante ultimo dei diritti fondamentali nel complesso e mutevole panorama del diritto dell'immigrazione.

Capitolo I

IL QUADRO GIURIDICO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE DEL MIGRANTE VIA MARE

SOMMARIO: 1. La nozione di straniero, immigrato e richiedente asilo: principi costituzionali in tema e sintesi dell'evoluzione della legislazione italiana. – 2. Il principio di *non-refoulement* e l'obbligo di soccorso in mare (SAR) nell'ordinamento internazionale. – 3. Immigrazione e diritto d'asilo nel diritto dell'Unione Europea.

1. La nozione di straniero, immigrato e richiedente asilo: principi costituzionali in tema e sintesi dell'evoluzione della legislazione italiana.

L'immigrazione è un fenomeno sociale che è stato nel tempo oggetto di interventi da parte di molteplici fonti del diritto, non solo nazionale, ma anche internazionale ed eurounitario, che hanno delineato un quadro giuridico complesso, avente ad oggetto un insieme di situazioni, molto diverse fra loro, accomunate anzitutto dalla nozione di straniero: colui che, pur trovandosi sul territorio di uno stato, non ne possiede la cittadinanza.

Nel nostro ordinamento, tale nozione è anzitutto contemplata dall'art. 10 della Costituzione, che al secondo comma prevede che «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*», disponendo così la duplice garanzia della riserva di legge e del rispetto delle norme e dei trattati internazionali, e nel terzo comma attribuisce la titolarità del diritto d'asilo, sempre secondo le condizioni stabilite dalle legge, allo «*straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*». La nozione trova una sua definizione, in termini negativi, dall'art. 1 del D.lgs. 286/1998 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", o più brevemente "T.U. sull'immigrazione"), comprendente i "*cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e gli apolidi*". Sicché, la complementare nozione di cittadinanza – in ragione dell'integrazione del nostro ordinamento all'interno di quello sovranazionale eurounitario – ha un perimetro oggi più ampio e comprende anche i cittadini di altri stati membri dell'Unione, titolari della cittadinanza europea, istituita dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che si affianca – senza sostituirla – a quella nazionale e che in linea generale non consente dunque di considerare il cittadino europeo come "straniero"¹.

¹ S. CASTELLAZZI, *La condizione giuridica dello straniero*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario e internazionale*, V *Quaderno de "Il diritto dell'economia"*, Modena, 2010, 141 e ss.

Quanto alle garanzie, allo straniero così inteso sono anzitutto riconosciuti dal T.U. «*i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti*», senza alcuna limitazione dunque rispetto ai cittadini (art. 2, comma 1) ed in conformità alla previsione dell'art. 2 della Costituzione, che riconosce i «*diritti inviolabili dell'uomo*» senza alcuna distinzione fra cittadino e straniero. In secondo luogo, il T.U. (Art. 2, comma 5) garantisce la piena parità di trattamento relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e modi previsti dalla legge; mentre, in materia di godimento dei diritti civili e di partecipazione alla vita pubblica locale, opera una distinzione fra stranieri regolarmente soggiornanti e non, equiparando solo la condizione dei primi a quella del cittadino, salvo le deroghe previste dalle convenzioni internazionali e dallo stesso D.lgs. 286/1998².

A questo proposito, occorre puntualizzare infatti che, all'interno della figura dello straniero (cittadini extraeuropei ed apolidi) rientrano un ampio insieme di figure, suddivise sulla base di distinzioni che considerano, anzitutto, la regolarità o l'irregolarità dell'ingresso nello Stato, distinguendosi così l'immigrato regolare, che permane in uno Stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente, e quello irregolare, privo invece di tale autorizzazione ed entrato in uno Stato evitando i controlli alla frontiera o permanendovi dopo la scadenza o la revoca del visto o del permesso. In secondo luogo, viene in rilievo la motivazione dell'immigrazione, che consente di distinguere quella involontaria, giustificata da situazioni personali e/o da avvenimenti politici o naturali tali da minare la vita e la sicurezza delle persone, da quella volontaria, determinata da ragioni prevalentemente di ordine economico; sulla base di tale ultima distinzione si possono individuare dunque le figure: a) dell'apolide, che è il soggetto privo di una cittadinanza fin dalla nascita (originaria) o a seguito di eventi politici che ne hanno determinato la perdita senza possibilità di acquisirne una sostitutiva (derivata); b) del rifugiato, o profugo, che migra in un paese diverso da quello di origine a causa di eventi che coinvolgono grandi masse di persone e generalmente riferibili a conflitti armati o persecuzioni; c) immigrato, che si muove invece per ragioni diverse, essenzialmente di carattere economico³.

Come emergerà nel prosieguo, tale seconda distinzione – intuitiva nella teoria ma spesso sfumata nella pratica – è essenziale ai fini di stabilire la titolarità ed i contenuti del diritto d'asilo, garantito ad apolidi e rifugiati e che, invece, non spetta all'immigrato per ragioni economiche. Esso consiste nella protezione che il nostro ordinamento accorda allo straniero che ne faccia richiesta per

² D. PELLEGRINI, *Principi generali (Artt. 1-3 T.U. Imm.)*, in D. MANZIONE (a cura di), *Codice dell'immigrazione e dell'asilo*, Milano, 2018, 27 e ss.

³ S. CASTELLAZZI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 141 e ss.; S. MARCHISIO, *Costituzione (Art. 10)*, in D. MANZIONE (a cura di), *Codice dell'immigrazione e dell'asilo*, cit., 3 e ss.

motivazioni generalmente legate ad eventi bellici o di persecuzione politica, tali da determinare, ai sensi dell'art. 10 della Costituzione, l'impedimento dell'«*effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*». La garanzia molto ampia dettata dalla nostra Costituzione in tema di diritto d'asilo è il risultato della concezione, altrettanto "aperta", di gran parte dei componenti dell'Assemblea costituente, alcuni dei quali lo consideravano quale diritto fra «*i più alti e sacri*» (On. Cavallari, 27 marzo 1947)⁴. Esso non discende di volta in volta da una discrezionale concessione statale, ma è fonte di un «*vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento*» (Cassazione civile sez. un., 26/5/1997, n. 4674) e si sostanzia «*non tanto come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto, e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico*» (Cassazione civile sez. I, 25/11/2005, n. 25028).

Dal punto di vista storico, l'Italia è stata per lungo tempo un paese di forte emigrazione; tendenza invertitasi a partire dagli anni '70 del secolo scorso e che ha reso necessaria l'elaborazione di testi normativi finalizzati, da una parte, a regolare gli ingressi e, dall'altra, a disciplinare la condizione giuridica e lo *status* dell'immigrato ammesso sul territorio sotto il profilo dei suoi diritti e doveri di stampo civile, sociale e politico⁵. Il dibattito giuridico italiano è stato caratterizzato dalla necessità di far fronte a due opposte esigenze e visioni: quella solidaristica, caratterizzata dal tema dell'accoglienza e del rispetto dei diritti fondamentali del migrante, e quella finalizzata al controllo ed alla regolazione in senso restrittivo del fenomeno. Sicché, l'evoluzione normativa iniziata negli anni '70 ha attraversato diverse fasi, sintetizzabili come segue⁶:

1. un primo periodo, precedente al 1986, caratterizzato da interventi disorganici di natura amministrativa modificativi delle norme approvate in epoca fascista (Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza R.D. 18 giugno 1931 n. 773), che introdussero – fra le altre cose – il permesso di soggiorno. Mancava tuttavia un'attuazione, nel rispetto della riserva di legge prevista, del diritto d'asilo previsto dall'art. 10 comma 3 Cost.;

4 Per un approfondimento in tema cfr. M. D'AMICO – C. SICCARDI, *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in M. AMBROSINI – M. D'AMICO – E. PERASSI (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano, 2022, 17 e ss.

5 S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario e internazionale, V Quaderno de "Il diritto dell'economia"*, cit., 93 e ss.

6 Per un maggiore approfondimento dell'evoluzione legislativa italiana in tema si confronti V. FERRARIS, *Evoluzione storica del diritto dell'immigrazione*, in G. NEPPI MODONA – V. FERRARIS (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e servizi sociali*, Torino, 2019, 1 e ss.; S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, cit., 93 e ss.

2. l'introduzione nel 1986 della prima legge organica in materia (legge n. 943 del 30 dicembre 1986, in attuazione della Convenzione OIL n. 143 del 1975), che rappresentò un primo tentativo di trovare una soluzione generalizzata al fenomeno migratorio, non soltanto sotto il profilo della regolazione del mercato del lavoro, ma anche sotto quello della condizione di vita del migrante, del suo inserimento sociale e delle procedure di ricongiungimento familiare;

3. tale prima riforma della materia fu presto seguita dalla Legge Martelli (D.L. n. 416 del 30 dicembre 1989, convertito nella Legge n. 39 del 28 febbraio 1990), che affrontava il riordino della materia sotto il profilo dell'ingresso (obbligo di dichiarare il motivo di attraversamento della frontiera), del soggiorno (introduzione di ulteriori tipologie di permesso, snellimento dell'*iter* burocratico), del respingimento alla frontiera ed espulsione, con l'introduzione del principio di programmazione dei flussi (ancora oggi presente nella normativa in tema di immigrazione) e la previsione di norme in tema di diritto d'asilo e rifugiati. La Legge Martelli, tuttavia, contemplava il fenomeno migratorio solamente dal punto di vista dell'immigrazione in senso stretto, senza contemplare il tema dell'integrazione dello straniero. Per questo motivo, anche a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale⁷, che censurò la prassi dell'utilizzo e della reiterazione sistematica della decretazione d'urgenza scaduta (diffusa anche e particolarmente in questo ambito), si addivenne all'approvazione di una disciplina organica e di più ampio respiro;

4. nel 1998 venne infatti approvato il D.lgs. 286/1998 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", o più brevemente "T.U. sull'immigrazione"), ancora oggi in vigore seppur con le modifiche che si sono succedute nel tempo. Il T.U. affrontò per la prima volta in maniera organica la materia dell'immigrazione – ad esclusione del diritto d'asilo – e la sua approvazione fu stimolata anche dalla necessità di ottemperare agli obblighi internazionali (frontiere esterne dello spazio Schengen). La legge introduce anche una disciplina relativa alla condizione giuridica e di vita dello straniero extracomunitario e considera l'immigrazione come un fenomeno, non già episodico, ma strutturale. I punti cardine della riforma furono: a) la previsione di un'analitica programmazione (annuale e triennale) degli ingressi sul territorio, da regolarsi nel numero e nei presupposti attraverso i c.d. "decreti flussi" e secondo la cd. Logica del *job hunting* (ricerca del lavoro); b) la previsione di centri di permanenza temporanea per attuare il legittimo trattenimento dell'immigrato finalizzato all'espulsione; c) il contrasto dell'immigrazione clandestina e del suo sfruttamento; d) l'introduzione

⁷ «È contrario al disegno costituzionale l'iterazione o la reiterazione, nel suo complesso o in singole sue disposizioni, di un decreto legge decaduto per mancata conversione nei termini, ove il nuovo decreto non risulti caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza, i quali non potranno, in ogni caso, essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto» (Corte Costituzionale, 24/10/1996, n. 360, in *Foro it.*, 1996, I, 3269). Tale prassi è stata a lungo seguita anche in tema di immigrazione. Si prenda come esempio il D. L. n. 489 del 18 novembre 1995, cd. "Decreto Dini" – in tema di regolazione dei flussi, lavoro stagionale degli stranieri, ingresso, soggiorno ed espulsioni – che fu reiterato per cinque volte, per poi decadere definitivamente nel 1996.

di percorsi di integrazione per gli stranieri regolarmente soggiornanti, attraverso la c.d. "carta di soggiorno", un titolo di soggiorno a tempo indeterminato per stranieri lungo residenti che rispettino determinati requisiti di reddito. Dal punto di vista dei diritti costituzionali, inoltre, il T.U. fissò – in attuazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione – il principio generale secondo cui *«allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»* (Art. 2, comma I). Come detto, il T.U. dell'immigrazione è ancora oggi in vigore, sebbene nel tempo si siano susseguite riforme che ne hanno modificato parzialmente l'impianto. In particolare, la legge "Bossi-Fini" (legge n. 189 del 2002), sebbene non abbia modificato i principi generali della riforma (Titolo I), ha introdotto una disciplina più restrittiva⁸ attraverso la previsione di meccanismi di controllo più rigorosi in tema di ingressi, soggiorno, ricongiungimenti familiari ed espulsioni con l'obiettivo di contrastare più efficacemente l'immigrazione clandestina, anche attraverso la cooperazione internazionale con paesi terzi, e di rendere effettiva la disciplina delle espulsioni, prevedendo anche norme penalistiche mirate a sanzionare lo straniero che non ottemperi all'ordine di espulsione (norme spesso oggetto di interventi da parte della Corte Costituzionale per garantire il rispetto di diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto di difesa⁹).

Evoluzione normativa che – come si avrà modo di spiegare più approfonditamente nel prosieguo – ha avuto notevole impulso per il recepimento del diritto dell'Unione Europea che, dopo il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997, in vigore dal 1° maggio 1999), ha visto espandersi la competenza comunitaria in materia di immigrazione, visti, asilo e procedure di protezione: materie passate dal c.d. "terzo pilastro" al "primo pilastro", ovvero da modalità di intervento dipendenti dalla sempre difficile collaborazione intergovernativa al "metodo comunitario", cioè alla possibilità di disciplina diretta da parte del legislatore europeo, e che oggi – a seguito dell'entrata in vigore, nel 2009, del TFUE, approvato a Lisbona del 2007 – fanno parte delle competenze concorrenti dell'Unione (Artt. 78¹⁰ e 79¹¹ TFUE), per le quali il Trattato prevede la procedura legislativa ordinaria.

8 Basti pensare che nella relazione di accompagnamento vengono dichiarati gli obiettivi di *«fermare l'invasione»* e *«aumentare l'efficacia delle misure contro l'immigrazione illegale»*.

9 Ad esempio, la Corte ha dichiarato *«costituzionalmente illegittimo l'articolo 13 comma 5 bis d.lg. 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dall'articolo 2 d.l. 4 aprile 2002 n. 51, conv., con modificazioni, in l. 7 giugno 2002 n. 106, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida debba svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa»* (Corte Costituzionale, 15/7/2004, n. 222, in *Giur. Cost.*, 2004, 4, 2340).

10 *«1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti»*.

2. Il principio di *non-refoulement* e l'obbligo di soccorso in mare (SAR) nell'ordinamento internazionale.

Il principio di *non-refoulement*¹², ossia il divieto di respingimento, rappresenta uno dei fondamenti del sistema di diritto internazionale in tema di protezione ed asilo ed è stato codificato per la prima volta dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951, che all'art. 33, par. 1 prevede il divieto per ogni Stato contraente di espellere o respingere «*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*». Il principio è inoltre ripreso da numerose disposizioni di altri trattati internazionali (fra cui l'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite di New York, 10 dicembre 1984¹³ e l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali UE¹⁴) ed è considerato parte del diritto internazionale consuetudinario¹⁵. La sua applicazione non è tuttavia assoluta: è lo stesso art. 33, par. 2 a prevedere infatti la possibilità da parte dello Stato contraente di derogarvi quando sussistano «*motivi seri*» che possano indurre a considerare che la permanenza del richiedente protezione rappresenti «*un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese*».

Dal punto di vista letterale, la garanzia sembrerebbe limitata a colui che ha già ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma viene pacificamente ritenuto che essa si estenda anche a tutti gli stranieri che hanno solamente manifestato la volontà di presentare domanda di asilo al momento della presentazione alla frontiera o siano in attesa che essa venga decisa¹⁶. Rilevante è la distinzione semantica fra il concetto di respingimento e quello di espulsione o rimpatrio, entrambi presi in considerazione dal principio in esame: il primo è oggetto del divieto che impedisce agli stati di respingere alla frontiera possibili richiedenti asilo e che, conseguentemente, impone la valutazione della domanda di asilo e la verifica della sussistenza dei presupposti per ottenerne l'accoglimento; il secondo, invece, attiene ad un momento successivo ed è oggetto del divieto di

11 «1. L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani».

12 Dal francese *refouler*: «*respingere, allontanare*».

13 «Nessuno Stato Parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura» (art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite di New York, 10 dicembre 1984).

14 «Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti» (art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

15 A. ALGOSTINO, *L'eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del «pieno sviluppo della persona»*, in *Questione Giustizia*, 11/5/2023, 1 e ss.

16 V. FERRARIS, *Evoluzione storica del diritto dell'immigrazione*, cit., 1 e ss.; S. MARCHISIO, *Costituzione (Art. 10)*, cit., 3 e ss.

rimpatriare soggetti che hanno ottenuto la *status* di rifugiato o, nel caso in cui la domanda di asilo sia stata rifiutata, dell'obbligo di evitare che il soggetto forzosamente espulso possa essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, la dottrina¹⁷ ha osservato che nel caso in cui la domanda del rifugiato sia stata rifiutata per l'assenza dei presupposti necessari la disciplina dei rimpatri torna ad essere rimessa alle scelte di politica migratoria, più o meno improntate all'accoglienza, del paese ospitante; tuttavia, il diritto internazionale riprende la sua coerenza nell'ipotesi in cui da tale rimpatrio possa conseguire per il soggetto un trattamento inumano o degradante da parte del paese di destinazione, essendosi nel tempo venuta a costruire una nuova fattispecie di *non-refoulement*, volta ad impedire che lo straniero (indipendentemente dal possesso dello *status* di rifugiato o meno) rischi di essere sottoposto per effetto del rimpatrio a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, sulla scorta anche di quanto previsto dalla "*Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti*", adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 e che dispone all'art. 3, par. 1, che «nessuno Stato Parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura».

Come anticipato, peraltro, il principio in esame è considerato parte del diritto internazionale consuetudinario, con la rilevante conseguenza che nessun accordo stipulato fra gli stati con riferimento alla gestione delle frontiere può violare tale principio, siccome sovraordinato rispetto al diritto internazionale convenzionale¹⁸. Tale natura e la conseguente applicazione anche al di fuori degli stati contraenti la Convenzione di Ginevra è stata affermata, dapprima, nel parere fornito dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati alla Corte costituzionale tedesca del 31/1/1994 intitolato "*Il principio di non-refoulement come norma di diritto internazionale consuetudinario*", che ha sancito che il principio in esame, «così come incarnato dall'art. 33 della Convenzione del 1951, può essere considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario e avrebbe potuto effettivamente essere considerata una norma emergente del diritto consuetudinario internazionale già al momento dell'adozione della Convenzione»¹⁹.

17 E. MASSA, *Il principio di non-refoulement nell'Unione europea: tra principi internazionali, prassi attuale e prospettive future*, in P. DE PASQUALE – F. FERRARO – A. CIRCOLO (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 154 e ss.

18 E. MASSA, *Il principio di non-refoulement nell'Unione europea: tra principi internazionali, prassi attuale e prospettive future*, cit., 154 e ss.

19 «*In light of this reasoning the principle of non-refoulement as embodied in Article 33 of the 1951 Convention can be considered a rule of international customary law and could indeed have been regarded as an emerging rule of international customary law already at the time when the Convention was adopted*» cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994*, disponibile sul sito: <https://www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/1994/en/20625>.

Del pari, ha natura consuetudinaria il principio dell'obbligo di soccorso in mare, anch'esso oggetto di numerose convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, prima fra tutte Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982, che all'art. 98 prescrive al comandante di una nave battente bandiera dello Stato contraente – nella misura in cui questo non metta a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri – di prestare soccorso a chiunque si trovi in mare in condizioni di pericolo, di informare le autorità competenti, di fornire alle persone salvate le prime cure e di trasferirle in un luogo sicuro; obbligo la cui violazione da parte del comandante costituisce, nel nostro ordinamento, reato (Artt. 489, 490, 113 e 1158 del Codice della Navigazione)²⁰. Ad un livello superiore e quale corollario di tale principio, inoltre, il secondo comma della medesima disposizione istituisce in capo agli Stati costieri aderenti l'obbligo di promuovere «*la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea*», anche collaborando mediante accordi regionali con altri Stati adiacenti.

Tali obblighi sono contemplati anche da due convenzioni adottate dall'International Maritime Organization (IMO): la Convenzione SOLAS del 1974, che ha come obiettivo principale l'adozione di norme minime per la costruzione, l'equipaggiamento ed il funzionamento delle navi, con specifico riferimento alla salvaguardia delle vite umane in mare, e la Convenzione SAR del 1979. Quest'ultima prevede l'obbligo da parte degli Stati costieri aderenti di istituire e mantenere zone SAR (Search and Rescue), entro le quali lo Stato di riferimento ha l'obbligo di assicurare tutte le operazioni finalizzate a soccorrere le persone in pericolo, intervenendo immediatamente e senza tenere conto della nazionalità o della condizione giuridica; inoltre, e nel caso in cui lo Stato costiero competente non possa intervenire in tempo utile, essa impone allo Stato c.d. "di primo contatto" (con le persone in pericolo) di intervenire al di fuori della propria zona SAR e coordinare le operazioni di soccorso. Obbligo che non si sostanzia nella mera sottrazione dei naufraghi dal pericolo, ma che è adempiuto solamente con il loro sbarco in un luogo sicuro; che – sulla base delle Linee guida dell'IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, attuative della Convenzione – è costituito da una località ove le operazioni di soccorso possano considerarsi concluse, la sicurezza dell'incolumità dei naufraghi non sia minacciata ed i loro bisogni primari di ospitalità ed assistenza, anche medica, siano soddisfatti²¹.

20 M. CARTA, *Tutela dei diritti umani e obblighi di soccorso in mare: qualche considerazione sul ruolo del comandante della nave*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Napoli, 2021, 5, 1181 e ss.

21 Cfr. M. GAZZOLA, *Immigrazione via mare. Non-refoulement, legge 110/2017, Memorandum d'Intesa Italia-Libia e rischio tortura*, in F. PEROCCO (a cura di), *Tortura e migrazioni*, Venezia, 2019, 329 e ss.; A. DEL GUERCIO, *Migrazioni via mare, luogo di sbarco sicuro e principio di non refoulement*, in G. BEVILACQUA (a cura di), *Sicurezza umana negli spazi navigabili: sfide comuni e nuove tendenze*, Napoli, 2021, 33 e ss.

3. Immigrazione e diritto d'asilo nel diritto dell'Unione Europea.

Il diritto d'asilo, di cui si sono fatti alcuni primi cenni nel primo paragrafo, è una forma di protezione in origine connotata da una dimensione prevalentemente nazionale, ma che ha trovato nel corso del tempo una progressiva evoluzione ad opera delle fonti dell'Unione europea, via via divenute centrali in materia.

Fino ai primi anni novanta, gli Stati membri hanno concluso accordi internazionali al di fuori dei trattati comunitari, sebbene finalizzati a perseguirne gli obiettivi attraverso l'avvio di una prima forma di collaborazione in tema di immigrazione ed asilo. Trattasi in particolare dell'Accordo di Schengen del 15 giugno 1985, con il quale gli Stati aderenti hanno deciso di eliminare gradualmente i controlli alle frontiere interne, della Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, nonché dell'immediatamente successiva Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990.

Tali accordi sono stati incorporati, nella seconda fase evolutiva della disciplina sovranazionale, all'interno del sistema giuridico dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore nel 1999 del Trattato di Amsterdam, venendo a formare il c.d. *acquis* di Schengen, poi integrato e rielaborato nei Trattati e nel diritto derivato dell'Unione, con l'approvazione di direttive e regolamenti comunitari. All'acquisizione dell'*acquis* di Schengen si è inoltre accompagnata l'approvazione di ulteriori direttive in tema di immigrazione e protezione internazionale²² e l'istituzione dell'Agenzia Frontex (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), che affianca gli Stati membri UE e dell'area Schengen nella gestione dei confini esterni e nella lotta contro la criminalità transfrontaliera²³.

22 Si possono ricordare: la Dir. 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, c.d. "sfollati" sulle «*norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*», in GUCE L 212 del 7 agosto 2001; la Dir. 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, c.d. "accoglienza" sulle «*norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GUUE L 31 del 6 febbraio 2003*»; la Dir. 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, c.d. "qualifiche" recante «*norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*», in GUUE L 304 del 30 settembre 2004; nonché la Dir. 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, c.d. "procedure" sulle «*norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*», in GUUE L 326 del 13 dicembre 2005.

23 L'Agenzia europea per la guardia di frontiera e la guardia costiera è stata formalmente dal Regolamento (UE) n. 2016/1624 (Regolamento europeo della guardia costiera e di frontiera) del 14 settembre 2016, ma non è un organismo di nuova formazione, poiché sostituisce l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, istituita nel 2004 dal Regolamento (CE) del Consiglio 2007/2004 (Regolamento Frontex).

Rileva in questa sede richiamare l'importanza della c.d. direttiva "qualifiche" (2004/83²⁴), che anzitutto ha recepito la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, come modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, applicabile a quell'individuo che *«che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»*. In secondo luogo, la direttiva ha introdotto un'ulteriore forma di protezione, detta "sussidiaria", da riconoscere in capo a colui per il quale – pur non possedendo i requisiti per lo *status* di rifugiato – sussistano fondati motivi di ritenere che *«se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno»*; rischio individuato dall'art. 16 del Regolamento nella condanna a morte o nella sua esecuzione, nella tortura o in altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, nonché nella minaccia grave e individuale alla vita derivante dalla violenza indiscriminata nell'ambito di un conflitto armato²⁵. Si differenzia da quest'ultima la protezione temporanea, prevista invece dalla Direttiva 2001/55/CE²⁶, recepita in Italia con il Decreto legislativo 7 aprile 2003 n. 85, attivata da ultimo a seguito dell'invasione su ampia scala dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022 e su iniziativa del Consiglio, che ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2022/382. Essa opera nei casi di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, garantendo una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, anche al fine di evitare che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento²⁷.

Il sistema giuridico dell'Unione in tema di immigrazione ed asilo è entrato nella sua fase più recente a partire dal 2009, in corrispondenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, eliminando la struttura "a pilastri" ed incorporando la Comunità europea nell'Unione europea, ha ricompreso tali materie fra le competenze concorrenti dell'Unione oggetto di procedura legislativa ordinaria. Inoltre, ha conferito valore vincolante e paritario, rispetto ai Trattati TFUE e TUE, alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE; in questo modo andando ulteriormente ad ampliare le tutele per i diritti umani fondamentali, già garantiti a livello sovranazionale dalla Convenzione europea

24 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 304/12 del 30 settembre 2004.

25 Per un'approfondita analisi della direttiva "procedure" si confronti M. GESTRI, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in G. CORDINI – V. GASPARINI CASARI *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale e comparato*, Modena, 2010, 45 e ss.

26 Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 212 del 7/8/2001.

27 Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/temporary-protection-if-there-is-a-mass-influx-of-displaced-people.html>.

per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, ed il cui rispetto costituisce il cardine dell'azione dell'Unione in tema di asilo ed immigrazione²⁸.

Lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equità nei confronti dei cittadini dei paesi terzi, è l'obiettivo stabilito dall'art. 67 TFUE, che viene anzitutto perseguito attraverso la legislazione primaria, nell'ambito della quale rilevano su tutti l'art. 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il diritto d'asilo «*nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*», l'art. 78 TFUE, che ricomprende nell'ambito della politica comune in materia di asilo anche gli istituti già approfonditi della protezione sussidiaria e della protezione temporanea, e l'art. 79 TFUE, che si propone come obiettivi la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione ed il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani²⁹.

Quanto alla legislazione secondaria, in questa fase sono state anzitutto aggiornate le direttive "qualifiche", "procedure" ed "accoglienza", che hanno acquisito un contenuto più preciso, ed è stata introdotta l'Agenzia per l'Asilo dell'Unione Europea (EUAA), che fornisce sostegno operativo e tecnico e formazione alle autorità nazionali dei paesi dell'UE, aiutandoli ad attuare il diritto dell'UE in materia di asilo ed a favorire una maggiore convergenza nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza. Ma soprattutto è stato approvato il c.d. Regolamento di Dublino III (Reg. UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013) che ha sostituito il precedente Regolamento di Dublino II (che aveva a sua volta recepito la Convenzione di Dublino) e che ha stabilito sino ad oggi «*i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*» ed il cui principio cardine consiste nella previsione della competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale in capo allo Stato Membro in cui è avvenuto l'ingresso illegale sul territorio UE (Art. 13 del Regolamento); principio che subisce delle deroghe solo nel caso in cui siano applicabili al caso concreto i criteri gerarchicamente prevalenti fondati sul ricongiungimento familiare o su ragioni umanitarie, ossia: a) l'interesse superiore del minore (Art. 8 del Regolamento, che prevede che, allorquando il richiedente sia un minore non accompagnato, la competenza spetti allo Stato membro nel quale sia legalmente presente un familiare o un fratello del

28 Si confronti G. CILIBERTO, *Frontiere, asilo ed immigrazione nel Trattato di Lisbona*, in P. DE PASQUALE – F. FERRARO – A. CIRCOLO (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 49 e ss.

29 G. CILIBERTO, *Frontiere, asilo ed immigrazione nel Trattato di Lisbona*, cit., 49 e ss.

minore, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore); b) la presenza di familiari del richiedente che siano stati autorizzati a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, circostanza che determina la competenza, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento, in capo a Stato membro, sempre che gli interessati abbiano «*espresso tale desiderio per iscritto*» (il successivo art. 10, peraltro, estende il medesimo criterio anche ai familiari di un richiedente che abbiano solo presentato una domanda di protezione internazionale); c) l'avvenuto rilascio di titoli di soggiorno o visti in favore del richiedente protezione, che determina la competenza in capo allo Stato che ha rilasciato detti titoli (Art. 12); d) la presenza in uno Stato membro di un soggetto, legalmente residente, che sia figlio, fratello o genitore di una persona richiedente asilo che – a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata – sia dipendente dall'assistenza di detto figlio, fratello o genitore. Infine, sono previste clausole discrezionali che consentono ad uno Stato membro di esaminare una domanda di protezione anche se esso non gli compete in base ai criteri di cui sopra ovvero di chiedere ad un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, qualora sussistano «*ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali*» (Art. 17). Per ovvi motivi, il sistema di Dublino ha determinato in capo agli Stati membri che affacciano sul Mediterraneo un peso eccessivo nella gestione delle domande di protezione; rendendolo così contraddittorio rispetto al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, previsto dall'art. 80 TFUE, non proponendo efficaci meccanismi funzionali ad assicurare un'equa distribuzione degli oneri³⁰.

Tale contraddizione, unita ad altre esigenze di riforma, ha condotto l'Unione europea – in quella che è stata identificata in dottrina³¹ come una quarta fase evolutiva della disciplina europea in materia di asilo ed immigrazione – ad approvare il c.d. Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, che si è sostanziato nella pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 22 maggio 2024 di nove regolamenti ed una direttiva. Trattasi dunque di un pacchetto legislativo molto esteso, che compone un *corpus* normativo che, da una parte, integra quello precedente attraverso l'introduzione di regolamenti del tutto inediti e, dall'altra, abroga e sostituisce gli atti vigenti con nuovi regolamenti di contenuto aggiornato. Nella prima categoria si annoverano ad esempio i Regolamenti 2024/1356 e 2024/1352 in tema di accertamenti alla frontiera, il Regolamento 2024/1349 in tema di rimpatrio alla frontiera, che segue logicamente la fase intermedia dello svolgimento della procedura di asilo, che pure è stata oggetto di rilevanti modifiche ad opera del

30 Si confronti sul punto A. MAFFEO, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in P. DE PASQUALE – F. FERRARO - A. CIRCOLO (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 17 e ss.,

31 Cfr. F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, 2025, fascicolo I, 255 e ss.

Regolamento 2024/1348 sulla procedura di asilo, che abroga e sostituisce la Direttiva 2013/32, ma soprattutto del nuovo Regolamento 2024/1351, che sostituisce Dublino III.

Il Regolamento 2024/1351, recante *«regolamento sulla gestione dell'immigrazione e dell'asilo»*, che abroga e sostituisce il regolamento Dublino III, si pone sulla stessa lunghezza d'onda rispetto alla disciplina vigente in tema di criteri di competenza dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di protezione (ora contenuti negli artt. 24-35 del Regolamento), ma introduce un nuovo meccanismo di solidarietà fra Stati membri *«permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile»*, con predeterminazione – in un'ottica di condivisione degli oneri connessi ai flussi migratori – di soglie di ricollocazioni e di sostegno finanziario. Quanto al Regolamento sulla procedura di asilo, esso si segnala per l'introduzione di procedure di frontiera obbligatorie ed accelerate per valutare, senza consentire l'ingresso nel territorio dello Stato membro, la fondatezza e l'ammissibilità delle istanze qualora siano presentate da cittadini di paesi terzi o apolidi che, in via alternativa: a) tengano comportamenti scorretti, quali la presentazione di informazioni o documenti falsi, la loro omissione o l'occultamento/distruzione di documenti di identità o di viaggio; b) rappresentino un *«pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico»* degli Stati membri; c) facciano parte di Paesi terzi con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale *«pari o inferiore al 20%»*. Tale procedura, alla luce della diretta applicabilità del diritto dell'Unione nel nostro ordinamento, suscita in una parte della dottrina dubbi di conformità alle norme costituzionali: anzitutto, la previsione di modalità di accesso al diritto di asilo mediante procedure speciali o accelerate per i richiedenti provenienti da determinati Paesi ritenuti più sicuri, appare in contrasto con il principio di eguaglianza e con il divieto di discriminazione dei rifugiati per Paese di origine, previsto nell'art. 3 della Convenzione di Ginevra; in secondo luogo, le condizioni stesse elencate in via alternativa per l'applicabilità della procedura accelerata, ostacolano fortemente l'accesso all'asilo, in possibile contrasto con l'art. 10 Cost., e agevolano ipotesi di inammissibilità di fronte ad istanze provenienti da Paesi "sicuri" (nozione che sarà approfondita nel secondo capitolo dell'elaborato) o dai quali il tasso annuo di accoglimento sia inferiore ad una certa soglia; sicché, la legislazione italiana dovrebbe non avvalersi di queste facoltà e garantire che, anche in tali ipotesi le domande possano essere esaminate, seppur eventualmente e ove possibile con modalità più veloci o sommarie³².

32 Si confronti l'approfondita analisi di P. BONETTI, *Il diritto d'asilo nel nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, fascicolo 3, 1 e ss.

Il pacchetto legislativo attuativo del Patto europeo – salvo alcuni articoli del «*regolamento sulla gestione dell'immigrazione e dell'asilo*» e del «*regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento*» – troverà applicazione a partire dal 12 giugno 2026 e dal 1° luglio 2026³³.

³³ Dal 12 giugno 2026 i regolamenti 2024/1348, 2024/1349, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358; mentre dal 1° luglio 2026 i regolamenti 2024/1347 (v. art. 42), 2024/1351 e 2024/1359.

Capitolo II

LA CONDIZIONE GIURIDICA DEL RICHIEDENTE ASILO TRA ACCOGLIENZA, TRATTENIMENTO E RIMPATRIO

SOMMARIO: 1. Il sistema di accoglienza e i diritti del richiedente asilo. – 2. Procedure accelerate per l'esame delle domande di asilo: la nozione di "Paese di origine sicuro". – 3. Esame della giurisprudenza sulla nozione di "Paese di origine sicuro".

1. Il sistema di accoglienza e i diritti del richiedente asilo.

Il sistema di accoglienza italiano dei migranti si divide fra un primo ed un secondo livello di accoglienza. Il primo, che sarà oggetto di approfondimento nel presente paragrafo, è svolto dagli *hotspot* e dai Centri di prima accoglienza (CPA) e, in ragione di diverse deroghe previste dalla normativa vigente che si approfondiranno nel prosieguo del presente paragrafo, anche dai Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). Superata questa prima fase, i richiedenti asilo entrano nella seconda fase di accoglienza, che si svolge nell'ambito del Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI), introdotto dal Decreto legge 21 ottobre 2023 n. 130 (convertito in Legge 18 dicembre n. 173, c.d. "Riforma Lamorgese"), che ha sostituito il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, c.d. SIPROIMI, istituito con il Decreto sicurezza nel 2018, che a sua volta aveva sostituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, c.d. SPRAR, in vigore dal 2002 al 2018. Il SAI è costituito da una rete di enti locali per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata che, non solo distribuiscono vitto e alloggio, ma prevedono in via complementare misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, anche attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Al Sistema di Accoglienza ed Integrazione si affiancano i c.d. CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), introdotti dal decreto legislativo n. 142 del 2015 (Art. 11) ed inizialmente concepiti come strutture temporanee allestite per far fronte ad «*arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti*» nel caso in cui sia «*temporaneamente esaurita la disponibilità*» all'interno dei centri oggi facenti parte del SAI, essi sono mano a mano divenuti parte del sistema ordinario di gestione dell'accoglienza di secondo livello dei migranti, arrivando a fornire servizi alla persona comprensivi

di mediazione culturale e di assistenza sanitaria, sociale e di orientamento al lavoro¹. A differenza degli enti facenti parte del SAI, i CAS possono essere gestiti sia da enti *no profit* che da soggetti aventi scopo di lucro, adottano spesso modalità di accoglienza diffusa sul territorio e ricevono, come il SAI, finanziamenti tramite il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, assegnati tramite gare d'appalto che prevedono una retta giornaliera per ogni persona accolta. Come detto, i CAS nel tempo si sono affiancati al SAI, perdendo le loro caratteristiche di straordinarietà e di temporaneità, tanto che nel 2024 sono stati accolti nel sistema di accoglienza italiano 139.141 persone, di cui il 59,7% nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) e solo il 36,7% nei centri facenti parte del SAI².

Quanto alla prima accoglienza, come detto, essa è svolta anzitutto dagli *hotspot*, centri collettivi dove i migranti vengono accolti al loro arrivo in Italia ed in cui ricevono le prime cure mediche e sono sottoposti a *screening* sanitario, vengono identificati e, soprattutto, hanno la possibilità di avviare la procedura di domanda di asilo o di protezione internazionale. Essi sono stati istituiti dallo Stato italiano in ottemperanza agli impegni assunti nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione della Commissione europea del 13 maggio 2015³; documento programmatico che, nel sancire un approccio globale per il miglioramento della gestione del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti, ha istituito il metodo basato sui "punti di crisi" (*hotspot*), che consiste nell'apertura di hotspot collocati nei luoghi dello sbarco nell'ambito dei quali l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e le agenzie Frontex ed Europol collaborano con gli Stati membri per condurre con rapidità le operazioni di identificazione dei migranti e di registrazione delle domande di asilo, al fine di distinguere le diverse categorie di migranti in ingresso fra richiedenti asilo e migranti economici⁴. In Italia i "punti di crisi" sono quattro e sono localizzati a Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto.

A seguito dell'identificazione presso gli *hotspot*, i migranti che presentano domanda di asilo (la maggior parte di quelli provenienti via mare) vengono trasferiti, sempre nell'ambito della fase di prima accoglienza, nei Centri di Prima Accoglienza (CPA)⁵, dove vengono ospitati per il tempo necessario alla valutazione della domanda e in attesa che sia individuata la loro collocazione nella

1 Cfr. S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2017, 1 e ss.; F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2019, 5 e ss.

2 Cfr. i dati riportati sul sito web <https://www.centroastalli.it/rifugiati-in-italia-2/>.

3 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)240 reperibile alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

4 Cfr. C. CAPRIOGLIO – F. FERRI – L. GENNARI, *Dentro e oltre l'approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia*, in *Studi sulla Questione criminale online*, 2018, 1 e ss.; C. LEONE, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d. lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2017, 41 e ss.

5 I Centri di Prima Accoglienza hanno gradualmente sostituito i CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza), i CDA (Centri di Accoglienza) ed i CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo).

seconda fase dell'accoglienza; al contrario; coloro i quali invece non presentano domanda di asilo sono trasferiti nei CPR (Centri di Permanenza e Rimpatrio, che hanno sostituito i Centri di Identificazione ed Espulsione).

Tale dicotomia non trova tuttavia puntuale riscontro nella realtà. Infatti, sebbene il decreto legislativo n. 142 del 2015⁶ (c.d. "decreto accoglienza", così come da ultimo modificato dal Decreto Legge 10 marzo 2023 n. 20, c.d. "decreto Cutro", convertito con Legge 5 maggio 2023 n. 50) preveda in via generale all'art. 6 che «*il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda*» (comma 1), sono previste una serie di deroghe a tale principio.

Il secondo comma del medesimo art. 6 consente infatti il trattenimento del migrante all'interno dei CPR ogniqualvolta, «*sulla base di una valutazione caso per caso*», abbia commesso un crimine di guerra o contro l'umanità oppure un crimine grave di diritto comune fuori dal paese; ovvero costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica (o sussistano fondati motivi per ritenerlo); valutazione quest'ultima che tiene conto di eventuali condanne, anche non definitive, per reati per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o in tema di stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione e della prostituzione. Inoltre, colui che presenta domanda di protezione internazionale può essere trattenuto nei CPR, nei limiti dei posti disponibili, qualora sia «*necessario determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussiste rischio di fuga*». A tali deroghe si aggiungono inoltre quelle previste: a) dall'art. 6-bis, nella parte in cui dispone che il richiedente – nell'ambito delle c.d. "procedure accelerate di frontiera" che si approfondiranno nel prosieguo – possa essere trattenuto allo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato quando non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente ovvero non presti idonea garanzia finanziaria⁷; b) dall'art. 6-ter, che estende la possibilità di trattenimento nei CPR anche ai richiedenti asilo sottoposti alla procedura del Regolamento di Dublino quando sussista un «*notevole rischio di fuga*», che ricorre quando il richiedente si sia sottratto ad un primo tentativo di trasferimento ovvero qualora ricorrano almeno due delle circostanze indicative di tale pericolo elencate dal secondo comma della disposizione (mancanza di un documento di viaggio; mancanza di un indirizzo affidabile; inadempimento all'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; mancanza di risorse finanziarie; sistematico rilascio di dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità). Sicché, è ben possibile, ed è anzi prassi alla luce delle ampie deroghe di cui si è detto,

6 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante "norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", nonché della direttiva 2013/32/UE, recante "procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

7 Previsione che è stata oggetto di specificazione, dapprima, dal Decreto ministeriale del 14 settembre 2023, poi sostituito dal Decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2024.

che migranti che abbiano presentato domanda di protezione siano trattenuti nei CPR, sebbene teoricamente destinati a coloro i quali non abbiano presentato tale domanda⁸.

Merita un approfondimento⁹ – stante anche la risonanza mediatica del tema – il criterio previsto dal secondo comma dell'art. 6-bis del decreto legislativo n. 142 del 2015, introdotto per effetto dell'approvazione del c.d. "decreto Cutro". Tale criterio è stato infatti specificato nel particolare dal Decreto ministeriale del 14 settembre 2023, che ha previsto che la garanzia finanziaria per evitare il trattenimento finalizzato all'identificazione dovesse equivalere ad un importo di almeno €4.938; somma idonea a garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento pari a quattro settimane, la disponibilità di un alloggio adeguato, i mezzi di sussistenza necessari, nonché i costi relativi ad un eventuale rimpatrio.

Quanto all'applicazione di tale criterio, il Tribunale di Catania¹⁰, chiamato a pronunciarsi sul provvedimento di trattenimento disposto dal Questore di Ragusa nei confronti di un richiedente protezione internazionale giustificato dalla mancata presentazione di passaporto o di documento equipollente e dalla mancata prestazione di idonea garanzia finanziaria ai sensi dell'allora vigente Decreto ministeriale del 14 settembre 2023, non ha convalidato la misura adottata dal Questore, siccome ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione europea, conseguentemente disapplicando la normativa nazionale contrastante. In particolare, il Tribunale ha rilevato che l'art. 8 della direttiva 2013/33/UE¹¹ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 prevede che il richiedente non possa essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda; disposizione interpretata dalla sentenza della Corte di Giustizia UE¹² nel senso che osta a che un richiedente protezione internazionale possa essere trattenuto per il solo fatto che non può sopperire alle proprie necessità e, in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che lo disponga e senza che siano state ponderate la necessità e la proporzionalità di tale misura.

Il Decreto del Tribunale di Catania è stato oggetto di ricorso per cassazione ed il Primo Presidente, rilevata la massima importanza della questione oggetto di ricorso, ha rimesso la

8 Cfr. F. CAMPOMORI, *La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in *Social Policies*, 2/2023, 321 e ss.; M. GIOVANNETTI, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, 3/2023, 141 e ss.;

9 Cfr. G. CATALDI, *L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?*, in *Eurojus*, 2024, fascicolo II, 65 e ss.

10 Tribunale di Catania, Decreto di rigetto n. 4117/2023 del 29 settembre 2023.

11 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 180 del 29 giugno 2013.

12 Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU (ECLI:EU:C:2020:367) reperibile sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A367>.

questione alle Sezioni Unite¹³; le quali hanno ritenuto di sollevare la questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE di fronte alla Corte di Giustizia, chiedendo «*se gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tenuto conto altresì dei fini desumibili dai suoi considerando 15 e 20¹⁴, ostino a una normativa di diritto interno che contempli, quale misura alternativa al trattenimento del richiedente (il quale non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente), la prestazione di una garanzia finanziaria il cui ammontare è stabilito in misura fissa (nell'importo in unica soluzione determinato per l'anno 2023 in Euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa) anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate, nonché precludendo la adozione di una decisione motivata che esamini e valuti caso per caso la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura in relazione alla situazione del richiedente medesimo*».

La Corte di Giustizia non si è ancora espressa sulla questione pregiudiziale, ma nel frattempo la norma introdotta dal Decreto ministeriale del 14 settembre 2023 è stata sostituita per effetto dell'approvazione del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2024¹⁵, che oggi prevede una forbice fra un importo minimo di €2.500 ed uno massimo di € 5.000, rimettendo al Questore competente all'adozione del provvedimento di trattenimento la determinazione della somma da esigere caso per caso, tenuto conto della situazione individuale del migrante (condizionata, soprattutto, dalla collaborazione tenuta dallo straniero con riferimento alla declinazione delle proprie generalità ed all'esibizione dei documenti di identità e di viaggio) sul territorio nazionale, nonché della somma occorrente al rimpatrio e dei mezzi di sussistenza minimi necessari.

13 Cassazione civile, Sezioni Unite, 8 febbraio 2024 (udienza 30 gennaio 2024), n. 3562.

14 «(15) Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, in particolare in conformità agli obblighi giuridici internazionali degli Stati membri, e all'articolo 31 della convenzione di Ginevra. I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento. Il richiedente in stato di trattenimento dovrebbe godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto a un ricorso giudiziario dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale [...] (20) Al 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. Ogni eventuale misura alternativa al trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti».

15 Il Decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2024 è pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 142 del 19 giugno 2024.

2. Procedure accelerate per l'esame delle domande di asilo: la nozione di "Paese di origine sicuro".

Il diritto europeo in materia di asilo si è spesso sviluppato nell'ambito di una narrativa emergenziale del fenomeno migratorio, che ha condotto in molti casi ad uno spostamento di attenzione verso la prevenzione di eventuali abusi delle domande di protezione internazionale. In questa prospettiva si collocano le procedure accelerate delle domande di asilo alla frontiera o in zone di transito e, in particolare, la nozione di "Paese di origine sicuro".

Ai sensi della direttiva 2013/32/UE (c.d. direttiva "procedure")¹⁶, possono essere definiti tali quei paesi terzi in cui «*non vi 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*» (Allegato I alla stessa direttiva 2013/32/UE) ed in cui, ai sensi dell'art. 38 della direttiva, sia stato accertato dalle autorità competenti: a) che non sussista il rischio per il richiedente asilo di «*minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale*»; b) non sussista «*il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE¹⁷*», ossia il rischio di condanna o di esecuzione della pena di morte, o di essere sottoposto a tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, o ancora la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale; c) sia rispettato il principio di "*non-refoulement*" conformemente alla Convenzione di Ginevra e sia osservato il divieto di allontanamento sancito dal diritto internazionale; d) sia possibile chiedere lo *status* di rifugiato ed ottenere protezione in conformità alla Convenzione di Ginevra. L'art. 37 della direttiva "procedure" prevede la possibilità in capo agli Stati membri di introdurre o mantenere una normativa che consenta di designare a livello nazionale paesi considerati di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale e di stilare un elenco di essi (da riesaminare periodicamente), tenendo in considerazione le informazioni provenienti dagli Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti in materia.

Facoltà di cui il nostro ordinamento si è avvalso per la prima volta con l'approvazione del decreto Sicurezza I (d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre

¹⁶ 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 (rifusione)*", che ha abrogato la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 180 del 29 giugno 2013.

¹⁷ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante "*norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 337 del 20 dicembre 2011.

2018, n. 132¹⁸), che ha introdotto all'interno del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 l'art. 2-bis¹⁹, attribuendo al Ministero degli esteri, di concerto con il Ministero dell'interno e della Giustizia, la competenza ad adottare l'elenco dei Paesi di origine sicuri, periodicamente aggiornarlo e – in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 37 della direttiva "procedure" – notificarlo alla Commissione UE. Sicché, l'elenco Paesi di origine sicuri è stato dapprima stilato con decreti interministeriali, ma a seguito dell'approvazione del d.l. 23 ottobre 2024 n. 158 (c.d. "decreto paesi sicuri"), trasfuso nel d.l. 11 ottobre 2024 n. 145 (c.d. "decreto flussi") e convertito in l. 9 dicembre 2024 n. 187, esso è stato codificato in una fonte di diritto primario; in esso, rientrano Paesi di provenienza caratterizzati da forti flussi migratori verso le coste italiane, come Bangladesh, Egitto, Algeria e Marocco.

È opportuno notare che tali Paesi sono oggi inseriti nell'elenco senza eccezioni territoriali o di categorie di persone e che l'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008 oggi vigente consente che la designazione di un Paese di origine sicuro possa essere fatta solamente «con l'eccezione di categorie di persone», mentre la versione previgente consentiva, in aggiunta, anche la possibilità che essa potesse avvenire con l'eccezione «di parti di territorio». Il tema delle eccezioni territoriali o per categorie di persone sarà oggetto di approfondimento nel terzo paragrafo del presente capitolo, essendo stato al centro di numerosi arresti giurisprudenziali sia nazionali che sovranazionali. Peraltro, il Regolamento 2024/1348 sulla procedura di asilo, che abroga e sostituisce la "direttiva procedure" 2013/32, ha ulteriormente potenziato le procedure "Paesi sicuri", confermando che la loro designazione possa avvenire – tanto all'interno degli Stati membri che a livello di Unione europea – «con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone», purché «chiaramente identificabili»²⁰.

Quanto alle procedure accelerate²¹ previste dal legislatore italiano, l'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008 prevede la competenza della Commissione territoriale per il riconoscimento della

18 Il d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 ha attuato direttiva 2005/85/CE del del 1 dicembre 2005 recante "norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 13 dicembre 2005 L 326/13.

19 "Al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni a) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente: «Art. 2 -bis (Paesi di origine sicuri). – 1. Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea. 2. Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone".

20 Art. 61, par. 2 Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L del 22 maggio 2024.

21 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, 1 e ss.; F.

protezione internazionale²², organo che valuta e decide le domande di protezione previa audizione del richiedente; la Commissione, cui la Questura trasmette «*senza ritardo*» la documentazione necessaria per l'esame della domanda, provvede all'audizione del richiedente entro sette giorni dalla ricezione degli atti e decide entro i successivi due giorni. Il provvedimento di diniego della protezione internazionale pronunciato dalla Commissione territoriale è impugnabile di fronte al Tribunale del capoluogo del distretto di Corte di Appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha adottato il provvedimento impugnato.

L'ambito applicativo della procedura è ampio e comprende non solo il caso – statisticamente più rilevante – in cui il richiedente asilo provenga da un Paese designato di origine sicura (comma II, lett. b-*bis* e lett. c), ma anche l'ipotesi in cui sia stato disposto il trattenimento del richiedente (lett. a), quella in cui il richiedente abbia presentato domanda direttamente alla frontiera o nelle zone di transito individuate con decreto del Ministero dell'interno (lett. b), oppure tutte quelle ipotesi in cui la domanda sia stata presentata in maniera strumentale, poiché manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28-ter (lett. d) oppure con lo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento (lett. e), ovvero oltre il termine di novanta giorni dall'ingresso del richiedente in Italia (lett. e-*bis*). La procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale prescritta dall'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008 non si applica invece ai minori non accompagnati ed alle persone portatrici di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero, disabili, anziani, donne 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.

Inoltre, la procedura presenta caratteristiche processuali che, in una certa misura, rischiano di comprimere le garanzie difensiva del richiedente; anzitutto e come detto, essa presenta tempi molto ridotti; in secondo luogo, nell'ambito dell'audizione di fronte alle Commissioni territoriali non è obbligatoria la presenza di un avvocato (art. 12 d.lgs. n. 25/2008); infine, la proposizione di ricorso giudiziale a fronte del diniego pronunciato dalla Commissione, non ne sospende automaticamente l'efficacia, sicché per evitare il rimpatrio il richiedente deve proporre, con il ricorso, istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento.

CHERUBINI, *Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 e ss.; C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 1 e ss.

²² Attualmente, sono presenti venti commissioni sul territorio nazionale, ciascuna composta da un funzionario della Prefettura, uno della Polizia di Stato, uno dell'UNHCR e, infine, uno di un ente locale fra comune, provincia o regione.

Soffermandosi sull'ipotesi – come detto maggiormente ricorrente – in cui il richiedente provenga da un Paese di origine sicura, occorre notare che tale designazione determina una presunzione, appunto, di sicurezza del Paese di provenienza del richiedente asilo²³. Questi, al fine di vincere tale presunzione, ha l'onere di allegare (non di provare) la presenza di «*gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova*» (art. 2-bis, comma V, del d.lgs. 25/2008); onere dunque più gravoso e specifico rispetto alla procedura ordinaria, nell'ambito della quale il richiedente proveniente da un Paese non inserito nella lista dei Paesi sicuri può limitarsi ad allegare le ragioni di timore di persecuzione o di danno grave, e che la Corte di Cassazione ha definito «*rafforzato*»²⁴.

Come anticipato, il Regolamento 2024/1348 sulla procedura di asilo ha affrontato anche il tema delle procedure accelerate e di frontiera, qualificate come "speciali" e disciplinate rispettivamente dagli art. 42 e 43²⁵.

Quanto alla prima, essa non costituisce più una facoltà per gli Stati membri, ma un obbligo per una serie di ipotesi elencate dall'art. 42, paragrafo 1, essenzialmente caratterizzate dalla strumentalità o mala fede della domanda o dalla sicurezza del paese di origine del richiedente (ed in larga parte applicabile anche nel caso in cui la domanda sia presentata da minori non accompagnati, ai sensi del paragrafo 3). Nella prima categoria di ipotesi rientrano in particolare: le domande volte a far valere questioni che non hanno alcuna pertinenza con il riconoscimento della protezione internazionale (lett. a); il rilascio di dichiarazioni incoerenti, contraddittorie o false con riferimento al paese di origine (lett. b); il tentativo di indurre in errore le autorità con la presentazione di informazioni o documenti falsi, ovvero con l'omissione di informazioni o di documenti che avrebbero potuto influenzare negativamente la decisione; la presentazione di domanda al solo scopo di ritardare od ostacolare la decisione di allontanamento dal territorio dello Stato membro; la reiterazione di domande di protezione dichiarate inammissibili; la tardività della presentazione di domanda di protezione internazionale una volta entrato, sia illegalmente che legalmente, nel territorio dello Stato membro (lett. h e lett. i). Quanto invece alle ipotesi riconducibili alla presunta sicurezza del paese di origine, l'art. 42 prevede la procedura accelerata sia quando il richiedente

23 Cfr. C. SICCARDI, *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, cit., 1 e ss.

24 «*in tema di protezione internazionale, la designazione di Paese di origine sicuro può produrre i suoi effetti solo per i ricorsi giurisdizionali dei soggetti provenienti dagli Stati indicati nell'elenco (o dagli apolidi presenti nel loro territorio) proposti dopo l'entrata in vigore del D.M. 4 ottobre 2019, poiché in tal caso la presentazione del ricorso contro la decisione della commissione territoriale richiede il rispetto di oneri di allegazione rafforzati in ordine alle ragioni per le quali il Paese deve essere considerato non sicuro per la situazione particolare in cui il richiedente si trova, ovvero alle ragioni per le quali, nonostante l'indicazione desumibile (in generale) dall'inserimento del Paese nel novero di quelli cd. sicuri, sussistano comunque i presupposti della protezione internazionale*» (Cassazione civile, Sez. I, 11/11/2020, n. 25311)

25 Cfr. L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 4/2024, 1 e ss.

effettivamente provenga da un Paese di origine sicuro (lett. e), sia quando il migrante arrivi da un paese per il quale, sulla base dei dati medi annuali Eurostat, la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20% (lett. j); presunzione quest'ultima che trova un'eccezione nel caso in cui il Paese terzo abbia fatto registrare un cambiamento significativo rispetto all'ultima pubblicazione dei dati Eurostat ovvero il richiedente appartenga ad una categoria di persone le cui esigenze di protezione non consentono di considerare rappresentativa la percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20%. Peraltro, occorre precisare che l'art. 42, paragrafo 2, prevede che la procedura accelerata possa essere disapplicata e, al suo posto, essere applicata quella ordinaria prevista dall'art. 35, paragrafo 4²⁶, qualora dall'esame della domanda emergano «*questioni in fatto o in diritto troppo complesse per essere esaminate con procedura accelerata*».

Quanto alla procedura di asilo alla frontiera²⁷, l'art. 43 del Regolamento 2024/1348 consolida tale procedura speciale, già esistente, che prevede che i richiedenti siano trattenuti in frontiera e non siano autorizzati all'ingresso nel territorio dello Stato membro per un periodo che può durare fino a dodici settimane, al termine delle quali il richiedente è autorizzato ad entrare, salvo che non si debba procedere al suo rimpatrio alla frontiera, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento 2024/1349²⁸. Essa trova applicazione immediatamente dopo lo *screening* pre-ingresso e può essere avviata nel caso in cui la domanda sia presentata al valico di una frontiera esterna o in una zona di transito, ovvero a seguito di rintraccio collegato all'attraversamento irregolare della frontiera, o infine in caso di sbarco successivo ad un'operazione di ricerca e soccorso (SAR). Tali ipotesi rendono evidente che essa costituirà, non già una procedura speciale, ma di fatto la regola nell'ambito delle migrazioni via mare.

3. Esame della giurisprudenza sulla nozione di "Paese di origine sicuro".

Come si è detto diffusamente nel precedente paragrafo, il nostro ordinamento si è avvalso della facoltà di stilare l'elenco dei Paesi di origine sicuri e, conseguentemente di applicare la relativa procedura accelerata, a partire dal 2018 a seguito dell'approvazione del decreto Sicurezza I (d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132).

²⁶ «L'autorità accertante provvede a che la procedura d'esame nel merito, purché non si tratti di una procedura d'esame accelerata, sia espletata quanto prima possibile, e comunque entro sei mesi dalla data di formalizzazione della domanda, fatto salvo un esame adeguato e completo» (art. 35, paragrafo 4, Regolamento 2024/1348).

²⁷ Si confronti sempre L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, cit., 1 e ss

²⁸ Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea Serie L del 22 maggio 2024.

Come si avrà modo di approfondire sia nel presente capitolo che in quello successivo, siccome tematica che si intreccia con le questioni presentate dalla sottoscrizione da parte del Governo italiano del c.d. Protocollo Italia-Albania, la principale problematica che presenta la scelta da parte del nostro ordinamento di avvalersi di tale facoltà è che la decisione se inserire o meno un paese terzo all'interno dell'elenco dei paesi di origine sicuri costituisce, almeno in prima battuta, atto di natura strettamente politica, a prescindere che tale decisione avvenga attraverso una fonte primaria o, come avvenuto inizialmente, secondaria. Con la conseguenza che lo stesso stato terzo potrebbe essere legittimamente designato come "sicuro" o "non sicuro" da certi Stati membri e non da altri o, all'interno del medesimo Stato membro, da governi espressivi di maggioranze di un colore politico o di un altro.

Infatti, uno dei principali problemi affrontati dalla giurisprudenza²⁹ è stato quello della correttezza e legittimità della designazione di un paese terzo all'interno dell'elenco di quelli considerati di origine sicura. Come detto, le autorità governative hanno sempre sostenuto la natura politica di tale individuazione e, in particolare, l'impossibilità da parte del giudice ordinario di esercitare un sindacato diffuso sulla designazione dei paesi sicuri, ritenendola esclusiva prerogativa dell'esecutivo; prospettiva da subito contrastata dalla giurisprudenza prima di merito e, poi, di legittimità.

Fra i vari arresti di merito si può anzitutto citare quello del Tribunale di Firenze, che nel 2023 ha per primo esercitato tale forma di controllo, rilevando che l'elenco in vigore nel nostro ordinamento non fosse, al momento della decisione, aggiornato rispetto alla situazione della Tunisia, parte dei paesi di origine sicuri (elenco in quel momento ancora contenuto in un decreto interministeriale), sicché il Tribunale ha deciso di disapplicare l'atto amministrativo presupposto e di applicare le regole procedurali ordinarie anziché quelle della procedura accelerata, così riconoscendo l'automatica efficacia sospensiva dell'impugnazione (invece non prevista per la procedura accelerata)³⁰. Successivamente, il Tribunale di Roma, investito di un caso sovrapponibile, che coinvolgeva un cittadino tunisino che aveva proposto domanda di protezione internazionale rigettata per manifesta infondatezza dalla Commissione territoriale in quanto proveniente da un paese di origine sicuro, con ordinanza del 1° luglio 2024 ha sollevato rinvio pregiudiziale di fronte

29 Per una disamina approfondita degli arresti giurisprudenziali in tema si cfr. C. FAVILLI – L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le Sentenze CV e ALACE*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3/2025, 1 e ss.; C. SICCARDI, *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, cit., 1 e ss.

30 «Ne consegue quindi che data la stretta incidenza della scelta del modello procedimentale sul diritto soggettivo di protezione del richiedente; nonché l'esigenza di assicurare una garanzia di legalità supplementare per il richiedente nel caso (come il presente) in cui il suo ricorso non abbia effetto sospensivo automatico deve riconoscersi al giudice il potere/dovere di sindacare il corretto inserimento di un paese all'interno della lista» (Tribunale ordinario di Firenze, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Decreto 20 settembre 2023).

alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c., chiedendo in particolare se il giudice ordinario «sia vincolato alla lista dei paesi di origine sicura approvata con il decreto interministeriale, o se il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare, sulla base di informazione sui paesi di origine aggiornata al momento della 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»³¹.

A differenza dell'arresto del Tribunale di Roma da ultimo citato, essendo la materia profondamente intrecciata con l'interpretazione del diritto dell'Unione (con particolare riferimento alla direttiva procedure 2013/32), altri giudici di merito hanno scelto la strada del rinvio pregiudiziale di fronte alla Corte di Giustizia UE, investendola di analoghi quesiti³².

Prima che la Cassazione e la Corte di Giustizia potessero esprimersi su tali questioni pregiudiziali, tuttavia, è intervenuto un importante arresto della Corte di Giustizia UE sul rinvio pregiudiziale, di contenuto sovrapponibile, sollevato dalla Corte regionale di Brno, Repubblica Ceca. Trattasi della Sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia UE (causa C-406/22, c.d. Sentenza CV³³) che – sottolineando come la designazione del paese di origine del richiedente all'interno di quelli sicuri, comporti conseguenze procedurali significative (termini ristretti per la decisione e per l'impugnazione, inversione dell'onere della prova e non operatività della sospensione automatica del provvedimento di rigetto) – ha affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE³⁴, costituisce una situazione giuridica soggettiva di cui il singolo può direttamente avvalersi in giudizio; come peraltro valorizzato dal disposto di cui all'art. 46, par. 3 della direttiva procedure, che prevede che gli Stati membri debbano assicurare un ricorso «effettivo», che «preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado». Sulla base di tali coordinate normative, la Grande Sezione ha dunque affermato che il giudice, «investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una

31 Tribunale ordinario di Roma, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Decreto di sospensione del 1° luglio 2024.

32 Tribunale ordinario di Firenze, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanze del 15 maggio 2024, r.g. n. 3303/2024, e del 31 maggio 2024, r.g. n. 2458/2024, Decreto di sospensione del 1° luglio 2024; Tribunale ordinario di Bologna, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanza del 2 ottobre 2024, r.g. n. 14572/2024.

33 Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 4 ottobre 2024, causa C-406/22, CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, ECLI:EU:C:2024:841.

34 «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

domanda di protezione internazionale esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paese di origine sicuro», debba poter 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», e ciò quand'anche tale violazione non sia espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso e, dunque, d'ufficio.

Nella medesima sentenza, la Grande Sezione ha peraltro affrontato anche il profilo relativo all'ammissibilità delle esclusioni di parti di territorio, siccome la Repubblica Ceca aveva designato la Repubblica di Moldova come paese di origine sicuro con l'eccezione territoriale della Transnistria, affermando che – nel silenzio della direttiva 2013/32 – la nozione di paese sicuro deve essere interpretata in senso restrittivo, posto che introduce una presunzione in base alla quale il regime procedurale delle domande di protezione viene derogato; sicché, deve essere esclusa la possibilità di qualificare sicuro un paese escludendo parti di territorio. A sostegno della tesi, la Corte di Giustizia ha peraltro richiamato la differenza di genesi fra la direttiva 2013/32, che ha voluto espressamente abrogare le precedenti disposizioni che consentivano tale eccezione, ed il nuovo regolamento 2024/1348, che troverà applicazione dal 12 giugno 2026, che invece espressamente riconosce tale facoltà (Art. 61, paragrafo 2)³⁵.

Alla Sentenza *CV*, pubblicata il 4 ottobre 2024, è seguita la pronuncia della Corte di Cassazione del 19 dicembre 2024³⁶ che, rispondendo al quesito di cui si è detto proposto in via pregiudiziale dal Tribunale di Roma, ha anzitutto escluso la natura politica della designazione dei paesi sicuri, che è invece atto amministrativo che deve seguire la «*dettagliata disciplina (procedurale e sostanziale) applicabile al relativo potere amministrativo*», il cui rispetto «è suscettibile di verifica in sede giudiziale». Conseguentemente, qualora il giudice ordinario ne rilevi il contrasto con la normativa europea o con la pertinente disciplina legislativa nazionale, ha il potere-dovere di disapplicare il decreto ministeriale sui paesi sicuri, in quanto atto presupposto che incide sulla concreta tutelabilità del diritto fatto valere.

Come anticipato, tuttavia, l'elenco dei Paesi di origine sicuri, a seguito dell'approvazione del d.l. 23 ottobre 2024 n. 158 (c.d. "decreto paesi sicuri"), trasfuso nel d.l. 11 ottobre 2024 n. 145 (c.d. "decreto flussi") e convertito in l. 9 dicembre 2024 n. 187, è oggi codificato in una fonte di diritto primario. Sicché, non è più possibile procedere alla disapplicazione dell'atto amministrativo, sebbene ciò non significhi che sia esclusa la valutazione del giudice ordinario circa la legittimità della designazione di un paese terzo come di origine sicura. Operazione che, come si andrà subito a

35 Cfr. G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojus*, 2025, 1 e ss.

36 Cassazione civile, Sez. I, 19/12/2024, n. 33398. Per un commento si cfr. A. SCALERA, *Il giudice ordinario può disapplicare il decreto sui Paesi Sicuri*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 239, 2024, 2 e ss.

chiarire, può e deve avvenire – stante la diretta applicabilità della direttiva "procedure" 2013/32 – attraverso il meccanismo della disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto dell'Unione europea, nell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia.

Infatti, con particolare riferimento all'ammissibilità della designazione dei paesi di origine sicura mediante atto legislativo e sull'ampiezza del vaglio del giudice ordinario circa la legittimità di tale designazione, è intervenuta nuovamente la Grande Sezione della Corte di Giustizia UE, con la recentissima Sentenza del 1° agosto 2025 (Cause riunite C-758/24 e C-759/24 – c.d. Sentenza *Alace e Canpelli*³⁷) pronunciandosi su due domande pregiudiziali sollevate dal Tribunale di Roma in due casi di richieste di convalida di trattenimenti di cittadini bengalesi nell'ambito del trasferimento in attuazione del Protocollo Italia-Albania (di cui si parlerà diffusamente nel terzo capitolo).

Nella Sentenza *Alace e Canpelli*, la Grande Sezione ha affermato che nulla osta a che uno Stato membro proceda alla designazione mediante un atto legislativo, ma esso può e deve essere oggetto di un controllo giurisdizionale che verta sul rispetto delle condizioni sostanziali di detta designazione: tale controllo incidentale deve poter essere effettuato da qualsiasi giudice nazionale e deve tendere a verificare, sulla scorta delle informazioni da questi raccolte ed «*a condizione, da un lato, di accertarsi dell'affidabilità di tali informazioni e, dall'altro, di garantire alle parti in causa il rispetto del principio del contraddittorio*», che siano presenti le condizioni enunciate dall'allegato I della direttiva 2013/32, a norma del quale è considerato paese di origine sicuro quel paese per cui «*sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale*», si possa 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 internazionale*». Valutazione che deve tenere conto della protezione accordata (ed assistita da un sistema di ricorsi effettivi contro le eventuali violazioni) contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese, del rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, nonché del rispetto del principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra.

Con tale arresto dunque, la Corte di Giustizia, nel solco della Sentenza *CV*, ha confermato il potere-dovere dei giudici ordinari di sottoporre ad un controllo giurisdizionale di legittimità la

37 Cfr. C. BURELLI, *Un avvio turbolento della stagione estiva: la Sentenza Alace e Canpelli della Corte di Giustizia sulla nozione di paese di origine sicuro*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2025, 1 e ss.; C. FAVILLI – L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le Sentenze CV e ALACE*, cit., 1 e ss.

designazione di un paese come di origine sicura, peraltro ribadendo il fondamentale principio del primato del diritto dell'Unione europea ed il conseguente obbligo di disapplicare il diritto interno non conforme alle norme eurounitarie direttamente applicabili, costantemente affermato a partire dalla Sentenza *Simmenthal* del 1978³⁸.

38 Corte di Giustizia delle Comunità europee, 9 marzo 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato – Spa *Simmenthal* (C-106/77).

Capitolo III

L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE: IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E LA RIFORMA DEL 2025

SOMMARIO: 1. Genesi e ambito applicativo del Protocollo Italia-Albania. – 2. La Riforma del 2025 e l'ampliamento del trattenimento in Albania: profili critici e compatibilità con i diritti fondamentali. – 3. Gli arresti giurisprudenziali italiani ed eurounitari sul Protocollo Italia-Albania.

1. Genesi e ambito applicativo del Protocollo Italia-Albania.

Il "*Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*", brevemente detto "Protocollo Italia-Albania", è stato siglato a Roma il 6 novembre 2023 con il dichiarato obiettivo di rafforzare la cooperazione bilaterale per la gestione dei flussi migratori provenienti dai paesi terzi (art. 2 del Protocollo) e si inserisce nell'ambito di una collaborazione fra i due Paesi già caratterizzata in passato dalla sottoscrizione di accordi in materia migratoria. Fra questi figura il Trattato di Amicizia del 1995¹, infatti richiamato nei considerando del Protocollo, siglato a Roma il 13 ottobre 1995 e ratificato con la l. 21 maggio 1998, n. 170, nell'ambito del quale (art. 19) le parti hanno concordato di attribuire «*importanza prioritaria ad una stretta ed incisiva collaborazione tra i due Paesi per regolare, nel rispetto della legislazione vigente, i flussi migratori*»².

Sebbene tale ultimo riferimento fosse all'epoca chiaramente orientato ad una maggiore collaborazione nella gestione del flusso migratorio per motivi di lavoro proveniente dall'Albania e diretto in Italia, il Trattato del 1995 è stato subito considerato strettamente collegato con il Protocollo Italia-Albania, tanto che il Ministro per i rapporti con il Parlamento aveva inizialmente sostenuto la non necessità del passaggio parlamentare per la ratifica dell'accordo, siccome consistente in un «*trattato di collaborazione rafforzata tra Italia ed Albania già previsto dagli accordi internazionali precedenti sottoscritti dai due Paesi. Il primo del 1995, il secondo del*

¹ Il Trattato di amicizia e collaborazione tra Italia e Albania è stato siglato a Roma il 13 ottobre 1995 e ratificato con la l. 21 maggio 1998, n. 170, entrata in vigore il 4 giugno 1998 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 127 del 3 giugno 1998.

² Per la ricostruzione del percorso di approvazione del Protocollo Italia-Albania cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Il Protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, 213 e ss.

2017»³. Sicché il Protocollo avrebbe dovuto essere qualificato, secondo la tesi governativa, come un accordo in forma semplificata, perfezionatosi con l'apposizione della firma da parte del Presidente del Consiglio.

Ricostruzione fortemente criticata dall'opposizione e da una parte della dottrina⁴, la quale ha evidenziato che il Protocollo impegna lo Stato italiano sia sotto il profilo della politica estera che sotto quello finanziario e, dunque, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione dell'art. 80 della Costituzione⁵, con conseguente necessità di ratifica parlamentare: infatti, sebbene le porzioni di territorio albanese siano concesse al Governo italiano a titolo gratuito (art. 3, comma 2), l'Italia deve farsi carico delle spese concernenti l'allestimento delle strutture presenti sul territorio albanese (art. 4, comma 5) l'erogazione dei servizi sanitari (art. 4, comma 9), la sicurezza (art. 6, comma 6) e, soprattutto, il trasporto e la logistica in generale (art. 8, comma 3). Tali critiche hanno condotto il Governo a presentare il 18 dicembre 2023 alla Camera il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania, contenente altresì le norme di coordinamento dell'accordo con il nostro ordinamento⁶, approvato con l. 22 febbraio 2024 n. 14⁷.

In linea generale, il Protocollo Italia-Albania disciplina il diritto della Repubblica italiana ad utilizzare determinate aree del territorio albanese, ubicate presso il porto di Shengjin e presso la località di Gjadër, al fine di realizzare strutture di trattenimento amministrativo e di detenzione dei migranti, ivi trasferiti – in un numero che non deve superare i 3.000 migranti presenti contemporaneamente nel territorio albanese (art. 4, comma 1) – al solo fine di valutare le domande di asilo presentate e sottoporre i richiedenti alle procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo per esse strettamente necessario (art. 4, comma 3); si precisa che il trasferimento in tali aree può essere effettuato solamente da mezzi delle autorità italiane che abbiano imbarcato i migranti all'esterno del mare territoriale italiano o di altri Stati membri (art. 4, comma 4), essendo dunque escluse le operazioni di salvataggio ad opera delle navi delle ONG impegnate nel soccorso in mare⁸.

3 Cfr. l'agenzia pubblicata su AGI, *L'accordo sui migranti con l'Albania non passerà per il Parlamento*, 8 novembre 2023, disponibile sul sito web <https://www.agi.it/politica/news/2023-11-06/italia-albania-accordo-gestione-migranti-23841053/>

4 Cfr. A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023, 1 e ss.

5 «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» (art. 80 Cost.).

6 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 dicembre 2023, 1 e ss.

7 La l. 21 febbraio 2024, n. 14 recante "Ratifica ed esecuzione del 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, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno" è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2024.

8 Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Il Protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, cit., 213 e ss.

Il Protocollo si colloca nell'ambito della strategia, già adottata da altri paesi europei, di esternalizzazione del controllo dei flussi migratori, che ha condotto ad uno spostamento del confine ove il migrante viene fermato al di fuori del territorio dell'Unione, di cui sono esempi il Memorandum d'intesa del 2017 sottoscritto dal Governo italiano con la Libia, nonché il modello adottato dal Regno Unito con l'accordo col Ruanda. Tuttavia, nei casi da ultimo citati l'esternalizzazione è avvenuta sulla base della delega, nel caso della Libia, dei controlli delle frontiere e delle operazioni SAR e, nel caso del Ruanda, della giurisdizione sulle domande di protezione internazionale, a favore rispettivamente della Guardia Costiera libica e delle autorità ruandesi⁹. Al contrario, Il Protocollo Italia-Albania presenta la peculiarità di creare una vera e propria giurisdizione extraterritoriale¹⁰.

Quanto alla giurisdizione per le controversie sorte nei centri in Albania fra autorità italiane e «migranti» – che l'art. 1 del Protocollo identifica con tutti i «cittadini di Paesi terzi e apolidi per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica italiana» – l'art. 4 della legge di ratifica, rubricato "Giurisdizione e legge applicabile", afferma infatti la giurisdizione italiana e la competenza territoriale, «in via esclusiva», del Tribunale di Roma, Sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, nonché del Giudice di Pace di Roma. Al fine di assicurare il diritto di difesa dei richiedenti asilo, inoltre, il secondo comma disciplina le particolari modalità di rilascio della procura speciale al difensore, specificando che essa è sottoscritta su documento analogico, trasmesso a mezzo di comunicazione elettronica al difensore in uno con la copia del documento identificativo e dell'attestazione dell'operatore di Polizia dell'avvenuta apposizione della firma da parte dello straniero alla sua presenza; mentre il terzo comma impone al responsabile italiano di ciascuna delle aree interessate di adottare «le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero sottoposto alla procedure» di asilo o di rimpatrio, garantendo inoltre il diritto di conferire con il difensore «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»¹¹.

9 Per quanto concerne il Memorandum d'Intesa Italia-Libia e l'affidamento del controllo delle frontiere e delle operazioni SAR alla Guardia Costiera libica, si confronti M. GAZZOLA, *Immigrazione via mare. Non-refoulement, legge 110/2017, Memorandum d'Intesa Italia-Libia e rischio tortura*, in F. PEROCCO (a cura di), *Tortura e migrazioni*, Venezia, 2019, 329 e ss.; con riferimento invece alle criticità del c.d. Piano Ruanda, cfr. A. PASQUERO, *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14 dicembre 2023, 1 e ss.

10 Cfr. 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, 1 e ss.

11 Cfr. 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, 1 e ss.

Quanto alla legge applicabile, il vago riferimento dell'art. 4 del Protocollo alla gestione delle strutture in Albania secondo «*la pertinente normativa italiana ed europea*», è meglio specificata dall'art. 4 della l. 22 febbraio 2024 n. 14, che dispone che ai migranti trasferiti nei centri in Albania si applicano, in quanto compatibili, il T.U. Immigrazione, il d.lgs. n. 251/2007 (di attuazione della c.d. "direttiva qualifiche"), il d.lgs. n. 25/2008 (di attuazione della c.d. "direttiva procedure"), il d.lgs. n. 142/2015 (di attuazione della c.d. "direttiva accoglienza"), nonché «*la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale*». La norma rimanda dunque alle disposizioni in materia di asilo e protezione internazionale facenti parte del *corpus* di norme italiane ed europee in tema di ingresso e soggiorno dello straniero, ponendo anzitutto il problema di quali procedure vadano applicate ai migranti trasferiti nei centri in Albania.

Sul punto, occorre anzitutto precisare che le aree su cui sorgono i centri di Shengjin e Gjadër sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate con decreto del Ministro dell'interno, che determina l'operatività – qualora il richiedente provenga da un paese designato di origine sicuro e non appartenga alle categorie di soggetti considerati vulnerabili¹² – della procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale prescritta dall'art. 28-*bis* del d.lgs. 25/2008, con le conseguenze più gravose in termini procedurali, di onere della prova e di presunzione di infondatezza della domanda, già descritte nel secondo paragrafo del precedente capitolo.

Dunque, l'innovazione introdotta dal Protocollo Italia-Albania volta a costituire uno spazio extraterritoriale in cui trovi applicazione il diritto e la giurisdizione dell'ordinamento italiano è operazione che si svolge sulla scorta di una *fiction iuris* che equipara i centri albanesi alle zone di frontiera italiana, con conseguente applicabilità della suddetta procedura accelerata, ma presenta possibili profili di difficoltà di coordinamento con il diritto italiano ed eurounitario, in particolare con i principi in tema di diritto d'asilo. Infatti, il Protocollo e la legge di ratifica richiamano unilateralmente il diritto dell'Unione, ma non è chiaro se esso sia direttamente applicabile o se invece si intenda applicare le stesse procedure previste dal diritto UE, così come disciplinate dalla normativa italiana di recepimento, considerato che tutte le componenti legislative del Sistema europeo comune di asilo (SECA) prevedono una limitazione territoriale per la loro operatività. Secondo parte della dottrina¹³, il sistema dell'Accordo Italia-Albania rappresenta infatti una situazione inedita, poiché le procedure dettate dal Protocollo e dalla legge di ratifica ricadono in un

12 Ossia i minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero, disabili, anziani, donne 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.

13 Per un approfondimento sul punto cfr. E. CELORIA – A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione Europea: una relazione complicata*, cit., 1 e ss.

ambito di competenza concorrente (art. 78 TFUE), che l'Unione ha esercitato con l'approvazione di atti di legislazione secondaria che hanno armonizzato i criteri sostanziali e procedurali per il riconoscimento della protezione internazionale. Sicché il sistema Italia-Albania verrebbe – secondo la citata dottrina – attratto nell'ambito applicativo del diritto dell'Unione a causa della presenza di un chiaro collegamento, che risiede anzitutto nella diretta applicabilità della direttiva qualifiche, posto che il contenuto dello *status* riconosciuto è il medesimo, e in secondo luogo nel fatto che le procedure realizzate in Albania mantengono una connessione con il territorio italiano e possono avere un impatto sul funzionamento del sistema europeo di asilo. Con la conseguenza, secondo l'orientamento in esame, che sussisterebbe la competenza della Corte di giustizia a valutare la conformità dello svolgimento extraterritoriale delle procedure di asilo e di rimpatrio.

Quanto alla natura dei centri di trattenimento albanesi¹⁴, l'art. 3, comma 4, l. 22 febbraio 2024 n. 14 precisa che si tratta di strutture aventi una duplice natura, corrispondente a quella degli *hotspot*, in cui dunque avranno luogo le operazioni di identificazione e di *screening* sanitario, nonché, per quanto concerne il solo centro di Gjadër, anche di struttura per il rimpatrio corrispondente ai CPR italiani.

Tutti i migranti condotti in Albania vengono dunque sottoposti a detenzione amministrativa nei centri di Shengjin e Gjadër. Circostanza che, secondo parte della dottrina¹⁵, determina in maniera automatica e generalizzata una limitazione del diritto alla libertà personale di cui all'art. 13 Cost., a prescindere dallo *status* di richiedente protezione o di migrante irregolare, e senza il rispetto della riserva di legge ivi prevista, che richiede la specificazione dei «*casi e modi*» in cui tale limitazione può avvenire. Sebbene con riferimento ai "casi", essi potrebbero essere desunti attraverso il rinvio alla disciplina italiana ed europea in quanto compatibile, per quel che concerne invece i "modi" di tale limitazione, il Protocollo e la legge di ratifica precisano soltanto che le autorità italiane sostengono i costi relativi a vitto, alloggio e cure mediche, e che i servizi nei centri sono erogati mediante contratti o appalti di lavori, servizi e forniture anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia, delle misure di prevenzione e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (art. 3, comma 7, l. 22 febbraio 2024 n. 14). Disposizione che determina possibili incertezze sulle condizioni dei servizi offerti, anche considerato che nelle aree albanesi non si applicano le norme della direttiva accoglienza (dir. 2013/33/UE – si confronti quanto osservato nel primo paragrafo del precedente capitolo) che invece prevedono requisiti

14 Cfr. 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, 239 e ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Il Protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, cit., 213 e ss.

15 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*, 2/2024, 112 e ss.

minimi delle condizioni di trattenimento. Tuttavia, nei centri siti in Albania sono certamente applicabili le garanzie sancite dalla CEDU, sicché l'Italia ha certamente il dovere di garantire *standards* adeguati al fine di non incorrere in condanne da parte della Corte di Strasburgo per la violazione dell'art. 3 CEDU, come peraltro già avvenuto per il trattenimento dei migranti nell'*hotspot* di Lampedusa in condizioni di trattamento contraddistinte da sovraffollamento, scarsa igiene e carenza di posti letto¹⁶.

2. La Riforma del 2025 e l'ampliamento del trattenimento in Albania: profili critici e compatibilità con i diritti fondamentali.

A poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge di ratifica, il Governo italiano ha approvato il decreto-legge 28 marzo 2025 n. 37, recante «*Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare*», convertito con modificazione dalla legge 23 maggio 2025 n. 75. Tale intervento legislativo ha modificato il regime giuridico del trattenimento dello straniero in funzione del rimpatrio previsto dall'art. 14, comma 1 del T.U. sull'immigrazione, estendendo l'ambito soggettivo delle disposizioni in tema di trattenimento in Albania 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*» (Preambolo del decreto-legge 28 marzo 2025 n. 37).

Infatti, la nuova disciplina modifica l'art. 3, comma 2 della l. 14/2024, che in origine prevedeva che nei centri in Albania potessero 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*», ne ha ampliato l'ambito applicativo soggettivo anche alle persone «*destinatari 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*», ossia agli stranieri già trattenuti in Italia per effetto di provvedimenti previamente convalidati o prorogati dall'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 14 del T.U. sull'immigrazione.

L'estensione soggettiva delle norme sul trattenimento in Albania ha sollevato dubbi sulla compatibilità con lo stesso Protocollo Italia-Albania, costituente trattato internazionale che vincola

16 Cfr. C. EDU, I Sez., *J.A. and others c. Italia*, (21329/18), del 23/03/2023; C. EDU, V Sez., *A.b. c. Italia* (13755/18), C. EDU, V Sez., *M.A. c. Italia* (13110/18), C. EDU, A.S. c. *Italia* (20860/20), del 19/10/2023.

il legislatore ai sensi degli artt. 10 comma 2 e 117 comma 1 della Costituzione. Tuttavia, in dottrina¹⁷ è stato osservato che è proprio il Trattato a prevedere che l'ingresso degli stranieri nelle strutture di Shengjin e Gjadër avvenga «*al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo ad esse strettamente necessario*», sicché il trasferimento era da subito stato previsto non solo per l'espletamento della procedura di frontiera, ma anche per quella di rimpatrio, senza che vi fosse alcuna esplicita esclusione per coloro i quali fossero già stati destinatari di provvedimenti di trattenimento in Italia.

Tuttavia, i problemi più rilevanti appaiono essere senza dubbio la mancata previsione della necessaria adozione di un provvedimento motivato in forza del quale l'Amministrazione competente procede al trasferimento in Albania, nonché la tensione con la riserva di giurisdizione prescritta dall'art. 13 Cost. in tema di provvedimenti limitativi della libertà personale.

Quanto al primo profilo, la dottrina¹⁸ ha osservato che l'art. 14 del T.U. sull'immigrazione prevede un'ampia discrezionalità amministrativa per il provvedimento del questore di trattenimento presso il CPR più vicino, che può essere disposto «*quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento*»; situazioni fra le quali rientrano il rischio di fuga (che si sostanzia, ai sensi dell'art. 13, comma 4-bis del T.U., nel mancato possesso di passaporto, altro documento equipollente o di documentazione dimostrativa della disponibilità di un alloggio, ovvero nell'aver in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità o violato un provvedimento di espulsione o di trattenimento), ma anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero, di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità oppure di acquisire documenti per il viaggio o la disponibilità di mezzo di trasporto idoneo.

Da tale ampia discrezionalità, secondo la citata dottrina, discende una altrettanto ampia platea di destinatari di provvedimenti di trattenimento, potenzialmente trasferibili nei centri in Albania allorché il loro trattenimento sia stato convalidato o prorogato dall'Autorità giudiziaria, senza tuttavia che la modifica apportata dalla riforma del 2025 abbia chiarito i criteri che debbano orientare tale decisione, con possibile lesione del principio di uguaglianza e del principio di legalità. Sicché, il trasferimento in Albania è apparso alla citata dottrina il risultato di una semplice assegnazione, ossia di un comportamento materiale dell'Amministrazione competente, siccome non

17 P. BONETTI, *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025 (disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare)*, Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9/4/2025, reperibile sul sito web <https://documenti.camera.it/leg19/documenti/Acquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.i.deGes.60139.11-04-2025-19-33-57.130.pdf>, 1 e ss.

18 R. CERCHI, *Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del Decreto-Legge n. 37 del 2025*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2025, 1 e ss.

accompagnato dalla necessaria motivazione del correlativo provvedimento amministrativo, che costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico (art. 3, l. 241/1990¹⁹) che consente all'interessato di avvalersi di un'effettiva tutela giurisdizionale e che, infatti, è rigorosamente prevista in ambito penitenziario, posto che la competente Amministrazione deve sempre dar conto delle motivazioni che giustificano – ad esempio – il trasferimento da un istituto ad un altro in deroga al principio secondo cui il detenuto deve essere custodito nell'istituto più vicino alla sua famiglia o, comunque, al centro del suo riferimento sociale²⁰.

Infine, e quanto al profilo delle garanzie in tema di libertà personale, parte della dottrina²¹ – muovendo dal presupposto che l'art. 3, comma 4 della legge di ratifica, per effetto della modifica introdotta con la riforma del 2025, dispone che il trasferimento da un CPR italiano ad una struttura in Albania «*non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo 14, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto*» – ha sostenuto che il provvedimento di trasferimento costituirebbe una nuova misura restrittiva, che dovrebbe essere adottata dall'autorità giudiziaria e non da quella amministrativa. Tesi che tuttavia, secondo altra opinione²², non trova conforto qualora si prosegua nel parallelismo con l'ordinamento penitenziario, nell'ambito del quale il trasferimento – come visto – è di competenza amministrativa e non soggetto a convalida giurisdizionale, siccome incidente non sulla quantità o qualità della pena (come nel caso della concessione della liberazione anticipata o di una misura extramuraria), ma solo sulla modalità di esecuzione di essa.

3. Gli arresti giurisprudenziali italiani ed eurounitari sul Protocollo Italia-Albania.

Nel terzo paragrafo del precedente capitolo sono già stati approfonditi gli arresti giurisprudenziali sulla nozione di "paese di origine sicuro", tema che si intreccia inevitabilmente con l'applicazione del Protocollo Italia-Albania. Come detto, infatti, i centri di Shengjin e Gjadër sono equiparati alle zone di frontiera o di transito ed ivi possono essere trasferiti i richiedenti

19 «Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».

20 Il secondo comma dell'articolo 42 della legge sull'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354) prevede infatti che «*nel disporre i trasferimenti i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. L'amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga*».

21 P. BONETTI, *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025 (disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare)*, Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9/4/2025, cit., 1 e ss.

22 R. CERCHI, *Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del Decreto-Legge n. 37 del 2025*, cit., 1 e ss.

provenienti da paesi designati fra quelli di origine sicura, per i quali è prescritta la procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale. Nel predetto paragrafo, è stato in particolare affrontato il tema della correttezza della designazione di un paese terzo all'interno dell'elenco di quelli considerati di origine sicura e l'ampiezza e la natura dei poteri in capo al giudice ordinario qualora ne rilevi l'illegittimità. È stato inoltre accennato, con riferimento alla Sentenza *CV* della Grande Sezione della Corte di Giustizia UE²³, il profilo dell'ammissibilità della designazione di un paese fra quelli di origine sicuri con esclusioni di parti di territorio; ammissibilità che è stata esclusa dalla Corte con riferimento alla normativa *ratione temporis* applicabile, affermando che nel silenzio della direttiva 2013/32 la nozione di paese sicuro deve essere interpretata in senso restrittivo, in quanto introduce una presunzione in base alla quale il regime procedurale delle domande di protezione viene derogato in senso peggiorativo.

A seguito di tale arresto, in occasione del primo sbarco a Shengjin, il Tribunale di Roma, con decreti del 18 ottobre 2024 R.G. n. 42251/2024 e R.G. n. 42256/2024 sorretti da motivazioni del tutto sovrapponibili, non ha convalidato i provvedimenti di trattenimento di dodici richiedenti asilo provenienti da Egitto e Bangladesh, sul presupposto che i due Paesi – sebbene inseriti nella lista in quel momento adottata con decreto interministeriale del 7 maggio 2024²⁴ – non potessero essere considerati di origine sicura poiché erano escluse intere categorie di persone; elemento ritenuto incompatibile con i principi enunciati dalla Corte di giustizia nella Sentenza *CV* la quale, come detto, ha escluso la compatibilità con la direttiva "procedure" 2013/32 dell'esclusione di taluni parti del territorio del paese considerato sicuro. In via estensiva, il Tribunale di Roma ha ritenuto di applicare tale principio anche all'esclusione per categorie di persone, rimarcando il passaggio della Sentenza *CV* in cui si fa riferimento, ai fini della legittimità della designazione di un paese come di origine sicuro, alla «possibilità di dimostrare che, in modo generale e uniforme, non si ricorre mai alla persecuzione quale definita all'articolo 9 della direttiva 2011/95, tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti e che non vi sia alcuna minaccia dovuta alla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno» (punto 68 della Sentenza della Grande Camera); possibilità che inevitabilmente sarebbe preclusa – secondo il ragionamento del Tribunale di Roma – nel caso di esclusione, non solo di parti del territorio (come espressamente affermato dalla Corte di Giustizia), ma anche di categorie di persone. Motivazione che trova conforto nel confronto fatto dalla Sentenza *CV* fra la direttiva 2013/32, che tace sulle esclusioni territoriali e per categorie di persone, e le precedenti disposizioni che consentivano tali eccezioni (al pari, come si

23 Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 4 ottobre 2024, causa C-406/22, *CV v Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

24 Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Decreto 7 maggio 2024, *Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 105 del 7 maggio 2024.

vedrà, del regolamento 2024/1348, che troverà applicazione dal 12 giugno 2026 e che espressamente riconosce tali facoltà)²⁵.

Conseguentemente, il Tribunale di Roma ha ritenuto non applicabile la procedura accelerata di frontiera e, venuto meno tale presupposto, non ha convalidato il provvedimento di trattenimento dei migranti, che sono stati quindi liberati e trasferiti dall'Albania all'Italia.

Il Ministero dell'interno e il Questore di Roma hanno impugnato la decisione in Cassazione, sostenendo da un lato che il Tribunale avesse applicato in modo improprio la sentenza della Corte di Giustizia, e dall'altro che mancasse una valutazione concreta delle singole situazioni dei richiedenti. La Corte di cassazione, con un'ordinanza interlocutoria del 31 dicembre 2024²⁶, ha rinviato la decisione in attesa di ulteriori chiarimenti dalla Corte di Giustizia UE (Cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*), incaricata di pronunciarsi su diverse domande pregiudiziali sollevate sempre dal Tribunale di Roma, ordinanze del 31 ottobre 2024 e del 4 novembre 2024, in due casi di richieste di convalida di trattenimenti di cittadini bengalesi nell'ambito del trasferimento in attuazione del Protocollo Italia-Albania. Pronuncia intervenuta con Sentenza del 1° agosto 2025 (c.d. Sentenza *Alace e Canpelli*), già analizzata nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo con riferimento al profilo dell'ammissibilità della designazione dei paesi di origine sicuri con atto legislativo e del controllo giurisdizionale delle condizioni sostanziali di tale designazione, che tuttavia ha anche affrontato la questione circa l'ammissibilità della designazione di un Paese sicuro accompagnata da eccezioni soggettive²⁷.

Sul punto, la Sentenza *Alace e Canpelli*, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocato generale e dalla Commissione e ribadendo il percorso motivazionale della Sentenza *CV*, ha affermato l'incompatibilità con la direttiva procedura della designazione di Paesi sicuri contenente eccezioni per categorie di persone. Infatti, partendo da un'interpretazione letterale e, poi, teleologica e sistematica, la Corte di Giustizia ha rilevato che interpretare l'art. 37 della direttiva 2013/32, in base al quale gli Stati membri possono introdurre una normativa che consenta di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, «*nel senso che esso consenta di designare un paese terzo come paese di origine sicuro anche se, per talune categorie di persone, tale paese non soddisfa le condizioni sostanziali previste all'allegato I a detta direttiva, avrebbe l'effetto di estendere l'ambito di applicazione del regime speciale di*

25 Si confronti l'approfondimento di F. DE VITTOR, *L'attuazione del Protocollo tra Italia e Albania in materia di migrazione al vaglio dei giudici interni: le difficoltà di una "esternalizzazione" che non violi i diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, 265 e ss.

26 Cassazione civile, Sez. I, 30/12/2024, ordinanza interlocutoria n. 34898.

27 «*se il diritto dell'Unione, ed in particolare gli articoli 36, 37, e 38 della medesima direttiva, nonché il suo allegato I, letti anche in combinazione con i suoi considerando 42, 46 e 48, ed interpretati alla luce dell'articolo 47 della [Carta] (e degli articoli 6 e 13 della CEDU), osti a che un Paese terzo sia definito "di origine sicuro" qualora vi siano, in tale Paese, categorie di persone per le quali esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I [a detta] direttiva».*

esame. Poiché tale interpretazione non trova alcun supporto nel tenore letterale dell'articolo 37 né, più in generale, nella suddetta direttiva, riconoscere una facoltà del genere trascurerebbe il carattere restrittivo dell'interpretazione di cui le disposizioni derogatorie devono essere oggetto». Sicché, fino all'entrata in vigore del regolamento 2024/1348 in data 12 giugno 2026, che espressamente riconosce tale facoltà (art. 61, par. 2), è necessario che sia accertato che lo Stato terzo sia di origine sicura per ogni individuo, senza esclusioni o frammentazioni soggettive²⁸.

In conclusione, si può dunque osservare che la Corte di Giustizia, con le Sentenze *CV* ed *Alace e Canpelli*, ha interpretato in maniera restrittiva la direttiva procedure 2013/32 accogliendo una nozione unitaria di paesi di origine sicuri ed escludendo tanto la possibilità da parte degli Stati membri di includere in tale elenco paesi terzi che presentino esclusioni territoriali, quanto quella di introdurre frammentazioni soggettive mediante l'eccezione di categorie di persone. Come rilevato, tale interpretazione trova il proprio fondamento nella ratio e nella lettera della direttiva, che non prevede esplicitamente tali possibilità, ma è destinata ad essere superata dell'imminente entrata in vigore del nuovo regolamento procedure 2024/1348.

Tuttavia, anche successivamente a tale momento, rimarranno certamente validi i principi espressi dalla Corte di Giustizia in tema di controllo giurisdizionale delle condizioni sostanziali (che rimangono immutate) per definire un paese di origine come "sicuro" e, dunque, sulla correttezza della designazione, non solo da parte degli Stati membri, ma anche da parte dell'Unione europea, che acquisisce in base all'art. 60 del regolamento citato la possibilità, concorrente con quella degli Stati membri, di stilare un elenco di paesi terzi di origine sicuri. Quanto al rapporto fra la designazione a livello di Unione e quella a livello nazionale, l'art. 63, par. 1 del Regolamento prevede che la Commissione, «*in caso di cambiamento significativo della situazione in un paese terzo designato paese terzo sicuro o paese di origine sicuro a livello dell'Unione*», esegua una valutazione circostanziata della persistenza delle condizioni per la designazione di tale paese all'interno dell'elenco di quelli di origine sicuri e, qualora ritenga che esse non siano più soddisfatte, adotti un atto delegato volto a sospendere, per un periodo di sei mesi, la designazione. Adottato tale atto – ai sensi dell'art. 64, par. 2 del Regolamento – gli Stati membri dovranno astenersi dal designare il paese terzo nei cui confronti è stata decretata la sospensione fra quelli considerati di origine sicura a livello nazionale e, in caso di disaccordo, dovranno aprire un'interlocuzione con la Commissione, notificando le ragioni in base alle quali ritengono nuovamente presenti le condizioni previste per la designazione e, in caso di mancata opposizione da parte della Commissione o se

28 Cfr. G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojus*, 2025, 1 e ss.; C. BURELLI, *Un avvio turbolento della stagione estiva: la Sentenza Alace e Canpelli della Corte di Giustizia sulla nozione di paese di origine sicuro*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2025, 1 e ss.; C. FAVILLI – L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le Sentenze CV e ALACE*, cit., 1 e ss.

quest'ultima ritenesse le condizioni soddisfatte, potranno ricomprendere nuovamente lo stato terzo nell'elenco dei paesi sicuri.

Sicché, è probabile che il contenzioso sulla legittimità di tale designazione prosegua anche con l'entrata in vigore del regolamento 2024/1348, poiché non supera il problema di fondo della nozione di "paese di origine sicuro", ossia il suo utilizzo come strumento anti-immigrazione (attraverso la presunzione di infondatezza delle domande dei richiedenti provenienti da tali paesi), anziché unicamente come meccanismo di snellimento e accelerazione delle procedure di esame delle richieste di protezione. Peraltro, occorre notare che – con l'approvazione di tale regolamento – il legislatore europeo ha dimostrato di voler percorrere tale strada, non soltanto con l'ammissione delle esclusioni territoriali o per categorie di persone, ma anche attraverso l'introduzione di nuovi criteri di applicazione delle procedure accelerate e di frontiera: infatti, e come più ampiamente detto nel secondo paragrafo del precedente capitolo, oltre all'ipotesi di provenienza da un paese di origine sicuro, il regolamento 2024/1348 ha previsto tali procedure anche nel caso in cui il richiedente provenga da un paese per il quale, sulla base dei dati medi annuali Eurostat, la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20% (art. 42, par. 1, lett j). Criterio basato, ancora una volta, su una presunzione di infondatezza della domanda, ma che nulla dice sulle effettive condizioni di sicurezza di un paese e che, dunque, rischia di accrescere il numero di ricorsi volti a verificare l'effettivo grado di sicurezza del paese di provenienza²⁹.

29 Cfr. C. FAVILLI – L. MARIN, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le Sentenze CV e ALACE*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3/2025, 1 e ss.

CONCLUSIONI

Il presente elaborato si è proposto di analizzare i profili più rilevanti dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo, partendo anzitutto dalla disamina delle nozioni e dei principi cardine di una materia che non solo è contemplata dalla Costituzione e dalle legge nazionale del nostro ordinamento, ma è stata anche oggetto nel corso dei decenni di importanti convenzioni internazionali e, da ultimo, di atti legislativi dell'Unione europea, che ha progressivamente attratto fra le proprie competenze la materia dell'asilo e dell'immigrazione.

Da tale analisi si è cercato di fare emergere, in particolare, quegli interventi normativi che, mossi dall'esigenza di controllo e gestione delle frontiere esterne, hanno spesso condotto ad un'inevitabile compressione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Fra questi, rivestono un ruolo preminente le procedure accelerate fondate sulla nozione di "Paese di origine sicuro", introdotta dalla normativa europea e recepita dal nostro ordinamento, che determinano – come visto – conseguenze procedurali sfavorevoli fondate su di una vera e propria presunzione di infondatezza della domanda di protezione internazionale, che trova la sua giustificazione esclusivamente nella presunta "sicurezza" del paese di provenienza del migrante. Fra le righe, si è cercato di evidenziare i dubbi circa l'opportunità e la compatibilità di tali procedure con il diritto fondamentale di asilo, tutelato da una pluralità di fonti che rivestono nel nostro ordinamento rango costituzionale, vuoi direttamente, vuoi indirettamente attraverso gli articoli 11 e 117 Cost. e le richiamate fonti sovranazionali, prima fra tutte la Convenzione di Ginevra del 1951.

Tuttavia, in un periodo storico così complesso dal punto di vista geopolitico, tali dubbi sembrano destinati a soccombere rispetto alla richiamata strategia di controllo delle frontiere esterne. Prova ne sia il fatto che il regolamento 2024/1348, che entrerà in vigore dal 12 giugno 2026, non solo ha ampliato l'ambito applicativo della nozione di "Paese di origine sicuro", prevedendo anche in capo all'Unione europea la possibilità di redigere un proprio elenco, ma ha previsto l'estensione delle procedure accelerate anche al caso in cui il richiedente provenga da un paese per il quale, sulla base dei dati medi annuali Eurostat, la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20%. Criterio in grado di fotografare solo in maniera parziale – e spesso insoddisfacente – il reale livello di sicurezza di un paese, ma pienamente in linea con la possibilità, reintrodotta dal nuovo regolamento nonostante gli arresti restrittivi sul punto della Corte di Giustizia, di designare paesi come "sicuri" con eccezioni, non solo territoriali, ma anche per categorie di persone.

Tali presunzioni potenzialmente sono in grado di determinare una lesione del principio di uguaglianza, poiché introducono trattamenti differenziati e deteriori dal punto di vista procedurale per situazioni analoghe, che dovrebbero essere valutate tenendo in considerazione gli elementi del

caso concreto, e non sulla base di un dato formale o statistico. La domanda che occorre porsi, peraltro, è che tipo di sicurezza sia in grado realmente di garantire ai propri cittadini un paese terzo, spesso non vincolato alle convenzioni internazionali sottoscritte dai Paesi europei, per cui risulti dai dati Eurostat che un suo cittadino su cinque sia titolato ad acquisire lo *status* di rifugiato o che – per esplicita ammissione di quegli stessi Stati membri che lo designano come "sicuro" – sia in realtà inidoneo a tutelare l'incolumità ed i diritti fondamentali di persone che si trovino in determinate porzioni di territorio o che facciano parte di minoranze. Infatti, la misura della solidità della tutela dei diritti fondamentali in un paese non è rappresentata certo dalla condizione della maggioranza, ma da quella dei gruppi minoritari più deboli.

Il nostro ordinamento pare tuttavia andare convintamente in tale direzione, non soltanto mediante il recepimento delle procedure "paesi sicuri", ma anche attraverso l'operazione di esternalizzazione delle frontiere risultante dall'Accordo Italia-Albania che, da una parte, presenta criticità sovrapponibili, siccome determina la costituzione di uno spazio extraterritoriale sulla scorta di una *fictio iuris* che equipara i centri albanesi alle zone di frontiera italiana (con conseguente applicabilità delle suddette procedure accelerate) e, dall'altra, ne presenta di ulteriori, come il problema dell'effettività dell'esercizio del diritto di difesa da parte dei richiedenti ivi condotti, nonché quello dell'estrema discrezionalità amministrativa dei provvedimenti di trattenimento che, qualora convalidati o prorogati, possono conseguentemente condurre al trasferimento, altrettanto discrezionale (e non motivato), nei centri siti in Albania, con possibile lesione delle garanzie costituzionali e convenzionali a tutela della libertà personale.

In questo scenario complesso e mutevole, la giurisprudenza nazionale ed europea rappresenta senza dubbio un baluardo per la tutela dei diritti fondamentali, come dimostrano le importanti sentenze *CV* ed *Alace e Canpelli* della Corte di Giustizia oggetto di approfondimento, nonché il proficuo dialogo instauratosi – attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale – fra quest'ultima ed i giudici nazionali, oltre a svariate decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo¹.

1 Limitandosi alle decisioni pronunciate nei confronti del nostro Paese, si può esemplificativamente ricordare la fondamentale Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia del 23 febbraio 2012 (Ricorso n. 27765/09), nell'ambito della quale la Corte EDU, nel condannare l'Italia per i respingimenti dei migranti provenienti dalla Libia, ritenuta dalle autorità italiane luogo di accoglienza sicuro, ha affermato che dall'obbligo di non respingimento discendono «*due conseguenze procedurali: il dovere di informare lo straniero sul suo diritto di ottenere una protezione internazionale ed il dovere di offrire una procedura individuale, equa ed effettiva che consenta di determinare e valutare la qualità di rifugiato*» e che l'adempimento di tale obbligo «*esige una valutazione del rischio personale di danno, che può essere effettuata soltanto se ogni straniero ha accesso ad una procedura equa ed effettiva con la quale la sua causa viene esaminata individualmente. I due aspetti sono talmente interconnessi che possono essere considerati come facce di una stessa medaglia*».

BIBLIOGRAFIA

ALGOSTINO A., *L'eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del «pieno sviluppo della persona»*, in *Questione Giustizia*, 11/5/2023, 1 e ss.

BIONDI DAL MONTE F., *Il Protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, 213 e ss.

BONETTI P., *Il diritto d'asilo nel nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, fascicolo 3, 1 e ss.

P. BONETTI, *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025 (disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare)*, *Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9/4/2025*, reperibile sul sito web <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizionileg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.60139.11-04-2025-19-33-57.130.pdf>

BURELLI C., *Un avvio turbolento della stagione estiva: la Sentenza Alace e Canpelli della Corte di Giustizia sulla nozione di paese di origine sicuro*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2/2025, 1 e ss.

CARTA M., *Tutela dei diritti umani e obblighi di soccorso in mare: qualche considerazione sul ruolo del comandante della nave*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Napoli, 2021, 5, 1181 e ss.

CAMPOMORI F., *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2019, 5 e ss.

CAMPOMORI F., *La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in *Social Policies*, 2/2023, 321 e ss.

CAPRIOGLIO C. – FERRI F. – GENNARI L., *Dentro e oltre l'approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia*, in *Studi sulla Questione criminale online*, 2018, 1 e ss;

CASTELLAZZI S., *La condizione giuridica dello straniero*, in GASPARINI CASARI V. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione – Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale – V quaderno de «Il diritto dell'economia»*, Modena, 2010, 141 e ss.

CASTELLAZZI S., *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in GASPARINI CASARI V. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione – Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale – V quaderno de «Il diritto dell'economia»*, Modena, 2010, 93 e ss.

CATALDI G., *L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?*, in *Eurojus*, n. 2/2024, 65 e ss.

CELORIA E. – DE LEO A., *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione Europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2024, 1 e ss.

CELLAMARE G., *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *Eurojus*, 2025, 1 e ss.

CERCHI R., *Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del Decreto-Legge n. 37 del 2025*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2025, 1 e ss.

CHERUBINI F., *Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1 e ss.

CILIBERTO G., *Frontiere, asilo ed immigrazione nel Trattato di Lisbona*, in DE PASQUALE P. - FERRARO F. - CIRCOLO A. (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 49 e ss.

D'AMICO M. – SICCARDI C., *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in AMBROSINI M. – D'AMICO M. – PERASSI E. (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano, 2022. 17 e ss.

DE VITTOR F., *L'attuazione del Protocollo tra Italia e Albania in materia di migrazione al vaglio dei giudici interni: le difficoltà di una "esternalizzazione" che non violi i diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, 265 e ss.

DEL GUERCIO A., *Migrazioni via mare, luogo di sbarco sicuro e principio di non refoulement*, in BEVILACQUA G. (a cura di), *Sicurezza umana negli spazi navigabili: sfide comuni e nuove tendenze*, Napoli, 2021, 33 e ss.

FAVILLI C. – MARIN L., *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le Sentenze CV e ALACE*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3/2025, 1 e ss.

FERRARIS V., *Evoluzione storica del diritto dell'immigrazione*, in NEPPI MODONA G. – FERRARIS V. (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e servizi sociali*, Torino, 2019, 1 e ss.

GAZZOLA M., *Immigrazione via mare. Non-refoulement, legge 110/2017, Memorandum d'Intesa Italia-Libia e rischio tortura*, in PEROCCO F. (a cura di), *Tortura e migrazioni*, Venezia, 2019, 329 e ss.

GESTRI M., *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione europea*, in CORDINI G. – GASPARINI CASARI V. *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale e comparato*, Modena, 2010, 45 e ss.

GIOVANNETTI M., *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, 3/2023, 141 e ss.

LEONE C., *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d. lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2017, 41 e ss.

MAFFEO A., *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, in DE PASQUALE P. – FERRARO F. – CIRCOLO A. (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione, recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 17 e ss.

MARCHISIO S., *Costituzione (Art. 10)*, in Manzione D. (a cura di), *Codice dell'immigrazione e dell'asilo*, Milano, 2018, 3 e ss.

MARIN L., *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 4/2024, 1 e ss.

MASERA L., *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 dicembre 2023, 1 e ss.

MASSA E., *Il principio di non-refoulement nell'Unione europea: tra principi internazionali, prassi attuale e prospettive future*, in DE PASQUALE P. - FERRARO F. - CIRCOLO A. (a cura di), *La politica dell'Unione in tema di immigrazione: recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018, 154 e ss.

NIGRO F., *Il soccorso dei migranti in mare tra obblighi internazionali di ricerca e salvataggio e rispetto delle norme sui diritti umani*, in SINISI L. (a cura di), *Emigrazioni e immigrazioni, una sfida della storia e della contemporaneità*, Pisa, 2021, 135 e ss.

PASQUERO A., *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14 dicembre 2023, 1 e ss.

MASERA L., *Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del protocollo Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema Penale*, 28 dicembre 2023.

PASQUERO A., *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14 dicembre 2023, 1 e ss

PELLEGRINI D., *Principi generali (Artt. 1-3 T.U. Imm.)*, in Manzione D. (a cura di), *Codice dell'immigrazione e dell'asilo*, Milano, 2018, 27 e ss.

PENASA S., *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2017, 1 e ss.

PILEA C., *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 1 e ss.

SAVINO M. – VIRZÌ F.V., *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiM Blog*, Editoriale novembre 2023, 1 e ss.

SCALERA A., *Il giudice ordinario può disapplicare il decreto sui Paesi Sicuri*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 239, 2024, 2 e ss.

SICCARDI C. – *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2025, 1 e ss.

SICCARDI C., *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2024, 112 e ss.

SPAGNOLO A., *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023, 1 e ss.

TAMMONE F., *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 239 e ss.