

# La detenzione fuori dai confini: le tormentate vicende dei centri in Albania

di Luca Masera

**1. Premessa / 2. Il Protocollo tra Italia e Albania del novembre 2023 e la legge di ratifica del febbraio 2024 / 2.1. La natura giuridica dei centri / 2.2. I soggetti che possono essere detenuti in Albania / 2.3. La giurisdizione e la normativa applicabile / 2.3.1. La normativa in materia di ingresso e di richiesta della protezione internazionale applicabile agli stranieri detenuti / 2.3.2. La giurisdizione in materia di immigrazione e di protezione e in materia penale / 2.4. Le norme procedurali / 2.4.1. La disciplina dei procedimenti relativi all'ingresso, alla richiesta di protezione e al trattenimento amministrativo / 2.4.2. La disciplina dei procedimenti penali / 3. La (mancata) convalida dei trattenimenti degli stranieri soccorsi in mare e trasferiti nei centri albanesi: il problema dei Paesi d'origine sicuri e l'intervento della Corte di giustizia / 3.1. Premessa: la procedura accelerata in frontiera / 3.2. La nozione di Paese sicuro: le mancate convalide dei giudici di Roma e le reazioni del legislatore / 3.3. La decisione della Corte di giustizia e lo scenario attuale / 4. Le novità introdotte a marzo 2025 e i trasferimenti in Albania di stranieri detenuti nei CPR: le prime decisioni della giurisprudenza e il nuovo rinvio alla Corte di giustizia / 4.1. L'estensione dei soggetti trasferibili in Albania operata con il decreto legge del marzo 2025 / 4.2. L'illegittimità della detenzione dei richiedenti protezione e le modifiche apportate in sede di conversione in legge / 4.3. Il nuovo rinvio alla Corte di giustizia e l'attuale situazione di stallo / 5. I profili di possibile illegittimità costituzionale e convenzionale / 5.1. Premessa / 5.2. La violazione del diritto di difesa / 5.3. La violazione del diritto alla salute e alla vita privata e familiare / 5.4. La violazione del principio di uguaglianza / 6. Conclusioni**

## 1. Premessa

A seguito della sottoscrizione, nel novembre 2023, di un Protocollo di intesa in materia migratoria tra il Governo italiano e quello albanese, a partire dal mese di ottobre 2024 sono stati resi operativi sul territorio albanese due centri di trattenimento amministrativo per stranieri gestiti dalle autorità italiane. Si tratta di una assoluta novità, almeno per quanto riguarda l'Italia: per la prima volta vengono istituite sul territorio di uno Stato terzo strutture detentive la cui gestione è integralmente affidata alle autorità italiane. Il processo di esternalizzazione delle frontiere – e cioè il tentativo praticato da anni, da parte degli Stati europei, di spostare fuori dal proprio territorio il controllo e la gestione dei migranti che intendono raggiungere senza documenti l'Europa, rafforzando

le capacità dei Paesi di transito di contrastare i flussi migratori – segna con l'iniziativa dei centri albanesi un ulteriore passo in avanti, vedendo le autorità italiane prendere direttamente il controllo di strutture detentive collocate all'estero.

Le questioni giuridiche sollevate da questa iniziativa sono, come vedremo, numerose e complesse, e hanno inciso in modo significativo sulla sua concreta implementazione, rispetto alla quale si possono individuare, al momento in cui si concludono queste note (agosto 2025), due fasi distinte.

La legge di ratifica del Protocollo (l. 21 febbraio 2024, n. 14) prevedeva che nei centri albanesi potessero essere trattenuti soltanto cittadini stranieri che erano stati soccorsi in acque internazionali da mezzi delle autorità italiane, e che dunque non avevano mai fatto ingresso sul territorio dello Stato italiano.

La finalità politica dell'operazione era proprio quella di trasmettere (all'opinione pubblica interna e a quella dei Paesi di provenienza dei migranti) il messaggio che, anche se soccorsi da navi italiane, i migranti non avrebbero comunque avuto accesso al nostro territorio, neanche per il tempo necessario a valutare la loro eventuale domanda di protezione, e risultava coerente con tale prospettiva riservare la detenzione in Albania esclusivamente a soggetti che non erano ancora entrati in Italia. I primi trattenimenti nei centri albanesi, disposti nell'ottobre 2024, non vengono tuttavia convalidati dall'autorità giudiziaria competente (il Tribunale di Roma) per ragioni attinenti alla nozione di Paese d'origine sicura e alla sua interpretazione alla luce del diritto dell'Unione. Le decisioni dei magistrati romani vengono attaccate con toni durissimi da numerosi e autorevoli esponenti della maggioranza, e il Governo prova a contrastare l'operato dei giudici, prima individuando con decreto legge l'elenco dei Paesi sicuri, poi addirittura arrivando, sempre con decretazione d'urgenza, a spostare dal Tribunale alla Corte d'appello la competenza per la convalida del trattenimento degli stranieri richiedenti protezione. Di fronte ai provvedimenti di non convalida dei trattenimenti in territorio albanese, decisi anche dalla Corte d'appello e confermati dalla Cassazione, e in attesa della decisione della Corte di giustizia sui rinvii pregiudiziali disposti da diversi giudici italiani in ordine all'interpretazione della nozione di Paese d'origine sicuro, il progetto viene infine sospeso (l'ultimo trasferimento in Albania di stranieri soccorsi in mare è del gennaio 2025).

La volontà politica è, però, chiara nel senso di non lasciare inattivi i centri costruiti in Albania, e nel mese di marzo 2025 viene varato un decreto legge che, modificando la legge di ratifica del 2024, introduce la possibilità di trasferire nei nuovi centri anche stranieri di cui è stata accertata la condizione di irregolarità del soggiorno, e che in attesa del rimpatrio si trovano trattenuti in uno dei CPR presenti sul territorio nazionale. Il dl viene poi convertito, con modifiche

significative, con legge del maggio 2025, e i trasferimenti dai CPR italiani sono eseguiti sino alla fine del mese di giugno, quando la Corte di cassazione decide di rinviare alla Corte UE una questione pregiudiziale relativa alla legittimità di tali trasferimenti, con l'effetto di indurre il Governo a sospendere anche tale pratica, nell'attesa di un pronunciamento dei giudici europei.

In questo contributo procederemo anzitutto a individuare i tratti salienti del Protocollo tra Italia ed Albania e della legge di ratifica ed esecuzione del 2024<sup>1</sup>; analizzeremo poi il complesso contenzioso giudiziario che si è sviluppato in relazione alla prima e alla seconda fase del progetto, per concludere con alcune valutazioni in ordine alla legittimità costituzionale ed europea dello stesso.

## 2. Il Protocollo tra Italia e Albania del novembre 2023 e la legge di ratifica del febbraio 2024

### 2.1. La natura giuridica dei centri

Il Protocollo non conteneva alcuna precisa indicazione in ordine alla natura giuridica delle strutture da edificare nelle aree cedute al Governo italiano. L'art. 4, § 1 del Protocollo si limita infatti a prevedere che «la parte italiana può realizzare nelle Aree le strutture indicate all'Allegato 1», e nell'allegato si legge che nella località di Shengjiin sarà avviata un'«area destinata alla realizzazione delle strutture per le procedure di ingresso», mentre in località Gjader una «destinata alla realizzazione delle strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso ed alla permanenza nel territorio italiano». Dal testo del Protocollo emergeva tuttavia che si trattasse di luoghi chiusi, da cui ai «migranti» (definiti ai sensi dell'art. 1, comma 1,

1. Per alcuni commenti al riguardo, *cfr.*, tra gli altri, F. Biondi Dal Monte, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025, pp. 213 ss.; A. Fusco, «Aiutiamoli a casa d'altri»: note critiche sul Protocollo italo-albanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria, in *Quad. cost.*, n. 1/2024, pp. 166 ss.; L. Maserà, *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 *Sist. pen.*, 28 dicembre 2023; A. Mazellu e E. Çani (v. it. a cura di Sara Cocchi), *L'accordo tra Italia e Albania sulla delocalizzazione dei migranti: sfide costituzionali e prospettive future*, in *Questione giustizia online*, 30 gennaio 2024 ([www.questionegiustizia.it/articolo/1-accordo-fra-italia-e-albania-sulla-delocalizzazione-dei-migranti-sfide-costituzionali-e-prospettive-future](http://www.questionegiustizia.it/articolo/1-accordo-fra-italia-e-albania-sulla-delocalizzazione-dei-migranti-sfide-costituzionali-e-prospettive-future)); F. Pisconti, *L'estensione del modello CPR: recenti sviluppi nel patto italo-albanese*, in *Leg. pen.*, 18 febbraio 2025; A. Saccucci, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" extraterritoriale dei migranti*, in *Riv. dir. int.*, n. 3/2024, pp. 635 ss.; M. Savino e F.V. Virzì, *Il Protocollo tra Italia ed Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiMblog*, 1° dicembre 2023; C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2024, pp. 112 ss.; A. Spagnolo, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023; F. Tammoni, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, pp. 240 ss.; E. Testi, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia online*, 28 novembre 2023 ([www.questionegiustizia.it/articolo/profili-di-illegittimita-del-protocollo-italia-albania](http://www.questionegiustizia.it/articolo/profili-di-illegittimita-del-protocollo-italia-albania)).

lett. *d*, come «cittadini di Paesi terzi o a apolidi per i quali deve essere accertata o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio italiano») era impedita l'uscita. L'art. 6, comma 6 del Protocollo al riguardo è chiarissimo: «le competenti autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania».

Con la legge di ratifica il legislatore procede all'individuazione della tipologia di centri che possono essere predisposti sul territorio albanese. Posto che ai sensi del Protocollo deve trattarsi di luoghi di detenzione amministrativa di stranieri irregolari, nel nostro ordinamento come ben noto sono diversi, e forniti di autonoma disciplina legislativa, i luoghi ove tale detenzione può avere luogo: anzitutto gli attuali CPR, che sin dal 1998 trovano la loro disciplina nell'art. 14 del TUI; ma più di recente anche i cd. *hotspot* (o punti di crisi), ove la legge prevede possano essere creati spazi per il trattenimento amministrativo.

La legge di ratifica chiarisce che entrambe le tipologie di centri possono venire edificati sul territorio albanese. L'art. 3 l. n. 14/2024 (rubricato «disposizioni di coordinamento», ma in realtà contenente alcune delle disposizioni più rilevanti) dispone infatti al comma 4 che alcune strutture siano equiparate a quelle previste dall'art. 10-ter del TUI, che prevede la possibilità di creare, all'interno dei «punti di crisi» ove viene gestita nelle zone di frontiera la fase di prima accoglienza, appositi luoghi di trattenimento per stranieri irregolari o richiedenti protezione per i quali si profili il rischio di fuga<sup>2</sup>; ma dispone altresì che sia allestita una «struttura per il rimpatrio», equiparata ai centri previsti dall'art. 14 TUI, ove sono disciplinati i CPR. Il percorso della detenzione amministrativa deve insomma trovare, nel disegno legislativo, piena e completa attuazione nel territorio albanese, tanto nella fase di identificazione e prima valutazione delle domande, quanto in quella successiva di esecuzione dell'eventuale decisione di rimpatrio; e solo «in casi eccezionali», su decisione del responsabile del centro, lo straniero «può essere trasferito in strutture situate nel territorio italiano» (art. 3, comma 6).

Nelle pieghe della legge viene poi prevista un'ulteriore e diversa forma di detenzione, che nel dibattito pubblico è stata del tutto ignorata. I commi 6 ss. dell'art. 4 dispongono infatti che, per i reati commessi dallo straniero all'interno di uno dei centri di

nuova costituzione, sussista la giurisdizione italiana (in parziale deroga, come vedremo, a quanto disposto dall'art. 10 cp) e la stessa possa venire esercitata dalla polizia e dall'autorità giudiziaria italiana, con modalità di partecipazione a distanza delle parti e del giudice; per quanto ora interessa, poi, il comma 11 dispone che, quando il giudice applichi la misura cautelare della custodia in carcere, la stessa venga eseguita «mediante trasferimento presso idonee strutture» collocate nelle aree ove si applica il Protocollo. In sostanza, quindi, si prevede la creazione di un mini-carcere in territorio albanese, destinato all'esecuzione delle sole misure cautelari, e del quale la legge non contiene alcuna ulteriore disciplina.

Si tratta di un aspetto della novella legislativa che è stato del tutto ignorato nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica, e che crediamo invece meriti maggiore attenzione, specie in ragione dei suoi evidenti profili di illegittimità. Le autorità italiane, infatti, hanno predisposto un istituto penitenziario in territorio straniero (gli esiti dei sopralluoghi compiuti da parlamentari e Ong in Albania testimoniano che una tale struttura è stata effettivamente realizzata, per quanto al momento non risulti essere mai stata utilizzata) senza che né il Protocollo né la legge di ratifica facciano alcun cenno specifico a tale eventualità, l'unico fondamento normativo potendosi indirettamente rinvenire nel riferimento della legge di ratifica alle strutture idonee all'esecuzione della custodia cautelare. La mancanza di base legale del carcere costruito in Albania ci pare allora evidente, e costituisce una grave violazione della riserva di legge che l'art. 13 Cost. prevede in relazione ai «modi» della privazione di libertà personale, e che non ci pare qui ritenersi soddisfatta dal generico cenno contenuto dalla legge di ratifica.

La violazione della legalità ci appare poi ancora più grave, considerato l'assoluto silenzio della legge riguardo ai tempi della detenzione nel carcere collocato in Albania. Il pertinente passaggio della legge di ratifica, come visto sopra, fa riferimento all'esecuzione della custodia cautelare in carcere, che in caso di reati gravi, come noto, può avere durata significativa: per tutto il tempo della misura cautelare il detenuto rimane in Albania? O può chiedere il trasferimento (ad esempio, per motivi inerenti alla vita familiare) in un carcere italiano? E deve considerarsi implicito che, in caso di sentenza definitiva per il reato commesso nei centri albanesi, il condannato sconti la pena sul territorio italiano; o invece è ipotizzabile che la struttura

2. La legge fa impropriamente riferimento alle strutture di cui al comma 1 dell'art. 10-ter, dove sono disciplinati in termini generali i punti di crisi, quando tuttavia la possibilità che vengano istituiti al loro interno spazi di trattenimento per i soggetti a rischio di fuga è prevista al comma 3: ed è evidente che il legislatore pensa ad istituire questi ultimi, non le strutture di cui al comma 1, che in quanto centri di prima accoglienza non prevedono che allo straniero sia precluso l'allontanamento.

venga utilizzata anche per l'esecuzione della pena? Al momento in cui si scrive, tutte queste domande, in mancanza di effettivo utilizzo, sono rimaste senza risposta, né il Governo ha chiarito la destinazione che intende attribuire alla struttura carceraria edificata in suolo albanese.

## 2.2. I soggetti che possono essere detenuti in Albania

Oltre alla natura dei centri, un'altra fondamentale questione che il Protocollo lasciava aperta a soluzioni diverse era quella dei possibili destinatari del trattamento in Albania. Nelle prime dichiarazioni successive alla firma, si era parlato della destinazione a tali centri dei soli migranti soccorsi da navi italiane in acque internazionali, anche se nel testo del Protocollo non vi era alcuna specifica disposizione al riguardo; tanto che in dichiarazioni successive era stata anche ventilata la possibilità di trasferirvi dall'Italia soggetti destinati al rimpatrio, che si trovavano nei CPR presenti nel territorio nazionale, come effettivamente avverrà nella seconda fase di attuazione del Protocollo (*cf. infra*, par. 4.1.).

L'art. 3, comma 2 della legge del 2024 conferma invece (almeno per il momento) le intenzioni originarie, prevedendo che nei centri albanesi «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso».

La soluzione del 2024 aveva una ragione chiara, per quanto mai espressamente enunciata. Si voleva evitare che la nuova pratica potesse essere definita come una forma di “deportazione”, intesa in senso lato come trasferimento non volontario al di fuori del territorio nazionale di soggetti privati della libertà personale, e si intendeva confinare nei centri albanesi solo soggetti che non fossero mai entrati nel territorio (o nel mare territoriale) dell'Italia o dell'Unione europea, e che quindi non venivano “trasferiti” dal territorio dell'Italia o dell'Unione. Gli scenari circolati nelle settimane successive alla ratifica del Protocollo, ove si ipotizzava la previsione di possibili trasferimenti in Albania di soggetti trattenuti in Italia<sup>3</sup>, erano stati infine esclusi dal Governo, che aveva optato per una ristretta delimitazione soggettiva dei destinatari della

nuova misura, mentre tali scenari troveranno realizzazione con le modifiche dell'anno successivo.

Non ha trovato, invece, riscontro nel testo della legge di ratifica l'espressa esclusione dalla nuova procedura dei minori e dei soggetti vulnerabili. Data per pacifica nel dibattito pubblico, ed effettivamente praticata dalle autorità che gestiscono i centri, ove vengono portati solo maggiorenni in condizioni di salute idonee al trattenimento, tale esclusione è però rimessa esclusivamente alla prassi, mentre sarebbe opportuna una esplicita e precisa definizione delle categorie di soggetti che in nessun caso possono essere trasferiti nei centri in Albania.

Solo un cenno, infine, a un profilo specifico, su cui non torneremo oltre. La norma, come visto, prevede che possano essere condotti in Albania solo migranti «imbarcati su mezzi delle autorità italiane», così escludendo che la nuova normativa possa trovare applicazione quando il soccorso è stato operato da navi di organizzazioni umanitarie straniere, ma anche italiane, posto che la norma parla di mezzi delle «autorità» italiane. Del resto, che le navi delle Ong dovessero rimanere estranee alla nuova procedura risultava implicitamente anche dal tenore del Protocollo, ove all'art. 4, § 4, si precisa che «l'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane». Il riferimento ai mezzi delle «autorità» italiane mostra come, già in sede di stesura del Protocollo, sia stata ritenuta preferibile l'opzione di lasciare il Governo albanese estraneo alla controversia che da anni ormai agita i rapporti tra il Governo italiano e la *civil fleet* umanitaria che opera nel Mediterraneo centrale, prevedendo che in Albania vengano trasferiti solo migranti soccorsi dalle autorità italiane.

## 2.3. La giurisdizione e la normativa applicabile

Il principio di fondo che ispira la legge di ratifica nel risolvere il problema più complesso, rappresentato dall'individuazione della normativa applicabile nei nuovi centri, è in sostanza quello della creazione di una enclave italiana in territorio albanese, esclusivamente dedicata alla detenzione (amministrativa e penale, come visto sopra) di migranti privi di valido titolo per l'ingresso in Italia. Né il Protocollo né la

3. Si soffermava su tale possibilità, non esclusa dal Protocollo, ASGI, *Il Protocollo italo-albanese in materia migratoria prevede norme incerte ed illegittime*, pubblicato sul sito dell'Associazione il 22 novembre 2023: «Il testo non esclude che l'ingresso in Albania avvenga in via diversa da quella marittima, e che quindi riguardi anche persone straniere fermate in situazione di soggiorno irregolare in Italia in qualunque modo siano arrivate e magari pure bloccate sulle vie terrestri, persino provenienti dalla rotta balcanica, purché tale trasporto avvenga “esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane”» ([www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/Analisi-giuridica-ASGI-Intesa-Italia-Albania.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/11/Analisi-giuridica-ASGI-Intesa-Italia-Albania.pdf)).

legge parlano espressamente di acquisizione della sovranità da parte dell'Italia su una parte del territorio albanese, perché così formulato l'accordo sarebbe risultato davvero problematico per la nostra controparte; ma in sostanza il modello che si delinea è proprio quello di una enclave italiana, ove si applica *in toto* il diritto italiano (ed europeo), e le autorità albanesi sono competenti solo per garantire la sicurezza del perimetro esterno dell'area, potendo farvi ingresso solo con l'espreso consenso del responsabile italiano della struttura<sup>4</sup>. In effetti, tutte le soluzioni proposte in tema di giurisdizione e legge applicabile, che andremo ora ad analizzare, vanno proprio in questa direzione, cioè verso l'istituzione di "centri italiani di detenzione", eccezionalmente collocati in territorio straniero, ma integralmente sottoposti alla normativa e alla giurisdizione italiane.

### 2.3.1. La normativa in materia di ingresso e di richiesta della protezione internazionale applicabile agli stranieri detenuti

L'art. 4 della legge di ratifica (titolato «*Giurisdizione e legge applicabile*») esordisce al comma 1 precisando che ai migranti che saranno detenuti in Albania «si applicano, in quanto compatibili, il d.lgs. 286/1998 (il cd. TUI), il d.lgs. 251/2007 (normativa di attuazione della direttiva 2004/83/CE, cd. direttiva qualifiche), il d.lgs. 25/2008 (normativa di attuazione della direttiva 2005/85/CE, cd. direttiva procedure), il d.lgs. 142/2015 (normativa di attuazione della direttiva 2013/33/UE, cd. direttiva accoglienza) e la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale».

Si tratta della disposizione a nostro avviso più significativa dell'intera legge, in quanto delinea i termini essenziali dell'operazione. La collocazione fuori dall'Italia delle strutture detentive non comporta la sottrazione dei detenuti alla normativa italiana ed europea, che continua ad applicarsi loro esattamente come se i centri si trovassero in Italia. La norma fa espreso riferimento ai quattro decreti legislativi che rappresentano la base normativa più significativa in materia di immigrazione e di protezione internazionale, ma si tratta di un'elencazione solo esemplificativa, considerata l'ampia clausola di chiusura: ad essere applicabile nei nuovi centri è tutto il *corpus* normati-

vo (nazionale ed europeo) che disciplina l'ingresso e il soggiorno dello straniero in Italia, e che regola l'accesso alle diverse forme di protezione internazionale.

A determinare la disciplina concretamente applicabile concorre poi un'altra importante disposizione, l'art. 3 comma 2, per cui «ai fini dell'esecuzione del Protocollo, le aree (...) sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto ministeriale adottato ai sensi dell'art. 28 *bis* co. 4 d.lgs. 25/2008». La norma richiamata è quella ove trova disciplina la cd. procedura accelerata (di valutazione della domanda di protezione), applicabile nelle zone di frontiera nei casi previsti dalla legge. Dunque, l'equiparazione *ex lege* dei centri collocati in Albania alle zone di frontiera serve per rendere applicabile, oltre alla disciplina generale richiamata all'art. 4, anche la specifica normativa sulla procedura accelerata di valutazione delle domande di protezione<sup>5</sup>.

### 2.3.2. La giurisdizione in materia di immigrazione e di protezione e in materia penale

La seconda parte dell'art. 4, comma 1, dopo che il primo periodo ha individuato nei termini di cui sopra la normativa applicabile allo straniero, dispone che «per le procedure previste dalle disposizioni indicate al primo periodo sussiste la giurisdizione italiana e sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del tribunale di Roma e l'ufficio del giudice di pace di Roma».

La scelta pare ovvia, viste le premesse. Una volta decisa l'applicabilità nei centri della normativa italiana, la giurisdizione non può che essere dei giudici italiani e, come di consueto per i fatti commessi all'estero, rispetto ai quali vi è giurisdizione italiana, gli uffici giudiziari territorialmente competenti sono quelli di Roma (in via esclusiva, si premura di precisare la norma, per evitare possibili conflitti di giurisdizione).

Coerente con l'idea della creazione di una enclave è anche la nuova normativa in materia di giurisdizione per i fatti di reato eventualmente commessi dagli stranieri all'interno dei nuovi centri. Ai sensi dell'art. 4 comma 6, «in deroga all'art. 10 c.p., salvo che il fatto sia commesso in danno di un cittadino albanese o dello Stato albanese, lo straniero sottoposto alle procedure di rimpatrio che commette un delitto all'interno

4. Così recita testualmente l'art. 6 del Protocollo: «2. Le competenti autorità della Parte albanese assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nel perimetro esterno alle Aree e durante i trasferimenti via terra, da e per le Aree, che si svolgono nel territorio albanese. 3. Le competenti autorità della Parte italiana assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno delle Aree. Le competenti autorità della Parte albanese possono accedere nelle Aree, previo espreso consenso del responsabile della struttura stessa».

5. Sulla problematica applicabilità della disciplina sulle zone di transito e di frontiera ad aree collocate fuori dal territorio dello Stato, *cf.* in particolare M. Savino e F.V. Virzi, *Il Protocollo*, *op. cit.*

delle aree (...) è punito secondo la legge italiana, se vi è richiesta del Ministro della giustizia, fermo il regime di procedibilità previsto per il delitto. La richiesta del Ministro non è necessaria per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a 3 anni».

La disposizione ha una grande importanza sistematica, benché sia stata sinora ignorata nel dibattito relativo ai centri albanesi. La legge di ratifica deroga espressamente alla disciplina del codice penale in materia di giurisdizione del giudice penale, posto che, nelle ipotesi (come quelle ora in esame) di *delitto comune dello straniero all'estero*, l'art. 10 cp prevede, quando il delitto sia commesso a danno dello Stato o di un cittadino, l'applicazione della legge italiana per i delitti puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a un anno, alla duplice condizione che l'indagato si trovi nel territorio dello Stato e che vi sia richiesta del Ministro della giustizia (se il reato è a danno di stranieri o di Stati esteri, il limite edittale è della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni).

La nuova norma va ad eliminare uno o addirittura entrambi gli speciali requisiti previsti per il reato commesso all'estero dallo straniero: per i reati commessi dagli stranieri detenuti nei centri viene sempre eliminato il requisito della presenza dell'indagato sul territorio dello Stato, e per i reati di media-alta gravità (delitti puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni) non serve neppure la richiesta del Ministro della giustizia. In sostanza, è come se si trattasse di reati commessi in Italia, salvo che per i reati di scarsa gravità per cui è necessaria la richiesta del Ministro della giustizia: non si dice mai espressamente che si tratta di un territorio sottratto all'autorità albanese, ma anche in tema di giurisdizione penale si prosegue nel considerare che, in sostanza, si tratti di territorio italiano.

L'aspetto che rende ancora più problematica la normativa (e che probabilmente non è stato preso in considerazione dei redattori del testo) è che si tratta di un criterio di giurisdizione (il solo, nel nostro ordinamento penale) che ha un profilo marcatamente soggettivo: non lo straniero, come ricorrente nelle norme codicistiche in materia di giurisdizione, ma solo lo straniero detenuto nei centri albanesi. Ciò significa in maniera inequivocabile che la deroga all'art. 10 cp non vale per i reati commessi da stranieri presenti nei centri, ma non ivi detenuti per ragioni dovute all'irregolarità dell'ingresso, e soprattutto che ai cittadini continuano ad applicarsi le regole generali in materia di giurisdizione, per cui *ex art. 9 cp per il «delitto comune del cittadino all'estero»* è prevista l'applicabilità della legge italiana nei casi di reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, ma è richiesta la presenza nel territorio dello Stato (nei casi di reclusione

di minore durata, è necessaria anche la richiesta del Ministro della giustizia).

Si viene così a creare una situazione paradossale, per cui all'interno dei centri l'autorità giudiziaria italiana ha giurisdizione per i fatti commessi dagli stranieri detenuti, ma non per quelli commessi dai cittadini italiani, dal momento che sino a che essi non rientrano in Italia, ai sensi dell'art. 9 cp la giurisdizione italiana non sussiste, visto che i reati devono considerarsi commessi all'estero (come lascia intendere la stessa legge di ratifica quando parla espressamente, per i reati degli stranieri, di deroga all'art. 10 cp, relativo ai reati commessi dagli stranieri *all'estero*). In sostanza, senza una norma *ad hoc*, come quella dettata dalla legge per gli stranieri, la *factio* dell'extraterritorialità mostra la sua fragilità, dal momento che l'autorità albanese non dovrebbe avere giurisdizione (così fa intendere il Protocollo), e la giurisdizione italiana, risultando comunque i centri collocati all'estero, richiede come requisito la presenza in Italia dell'autore del reato, che dunque sino a quando rimane nei centri sarebbe in sostanza immune da qualsiasi giurisdizione. Un evidente nonsenso, che meriterebbe senz'altro un intervento correttivo del legislatore.

#### 2.4. Le norme procedurali

Altre disposizioni su cui conviene soffermare l'attenzione sono quelle dedicate ai profili procedurali: cioè le norme *ad hoc* dettate per garantire il rispetto del diritto di difesa dello straniero, rispettivamente, nei procedimenti in materia di ingresso e di protezione, e nei procedimenti penali, quando questi si svolgono nei centri di nuova istituzione.

##### 2.4.1. La disciplina dei procedimenti relativi all'ingresso, alla richiesta di protezione e al trattenimento amministrativo

L'art. 4, comma 2, contiene anzitutto alcune precisazioni relative alle modalità di rilascio della procura al difensore: si stabilisce che «lo straniero rilascia la procura speciale al difensore mediante sottoscrizione apposta su documento analogico», che la procura «è trasmessa con strumenti di comunicazione elettronica, anche in copia informatica per immagine», e che la procura così rilasciata «soddisfa i requisiti previsti dall'art. 83 c.p.c. e dall'art. 122 c.p.p.».

Fondamentale è poi il comma 3, dove si sancisce che il responsabile del centro «adotta le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero», precisandosi che «è assicurato, mediante collegamento da remoto tra il luogo dove si trova lo straniero e quello dove si trova

il difensore, il diritto di conferire riservatamente con quest'ultimo con modalità audiovisive».

Il comma 5 stabilisce infine che, «quando non è possibile la partecipazione all'udienza con modalità audiovisive da remoto», all'avvocato che si sia dovuto fisicamente recare nei centri in Albania (si ricordi che l'art. 9 del Protocollo prevede che «per assicurare il diritto di difesa, le Parti consentono l'accesso alle strutture previste dal presente Protocollo agli avvocati e ai loro ausiliari»), è «liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno», con modalità da stabilirsi con decreto del Ministro della giustizia, ma comunque di importo non superiore ai 500 euro.

#### 2.4.2. La disciplina dei procedimenti penali

Più articolata è la disciplina dettata per i procedimenti penali eventualmente da celebrare a carico di stranieri detenuti nei nuovi centri<sup>6</sup>.

L'art. 4, comma 7, prevede anzitutto che il giudice (ai sensi del comma 18, l'autorità giudiziaria per i reati commessi dagli stranieri detenuti nei centri è quella di Roma) pronunci sentenza di non luogo a procedere quando è acquisita prova dell'esecuzione del rimpatrio, salvo che si tratti di delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o lo straniero sia sottoposto alla custodia cautelare in carcere; il procedimento può essere riaperto ex art. 345 cpp se lo straniero torna illegalmente in Italia prima del decorso del termine di prescrizione del reato. La norma risulta derogatoria a quella prevista in generale nei casi di rimpatrio dello straniero imputato dall'art. 13, comma 3-*quater* ss. TUI, dove è previsto che, salvo che si tratti di straniero in stato di custodia cautelare in carcere, il questore può procedere al rimpatrio dello straniero sottoposto a procedimento penale solo dopo aver chiesto il nulla osta all'autorità giudiziaria, che può negarlo «solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento delle responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa»; decorsi sette giorni dalla data di ricevimento della richiesta di nulla osta, lo stesso deve intendersi concesso. Per i fatti commessi nei nuovi centri, la procedura del nulla osta al rimpatrio viene eliminata, utilizzando il diverso criterio della gravità del reato (reati per i quali è previsto arresto obbligatorio) per decidere quando il procedimento penale in corso a carico dello straniero impedisca o meno l'esecuzione del rimpatrio; in ogni caso, il nulla

osta dell'autorità giudiziaria non è più rilevante. La nuova disciplina pare certamente ispirata a un *favor expulsionis* sulla base dell'idea che, eliminando il passaggio davanti all'autorità giudiziaria (che comunque, come visto sopra, non può durare più di sette giorni), la procedura diventi più rapida. Tuttavia, il risultato è quello di accelerare, sì, il rimpatrio nel caso di procedimenti relativi a reati di scarsa gravità, ma anche di fare in modo che, quando si tratti di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio (e non è il caso di ricordare quanto sia ampio il loro numero), il rimpatrio non possa mai essere eseguito, anche qualora nel caso concreto non sussistano le stringenti esigenze processuali che, ai sensi della disciplina generale, impedirebbero il rimpatrio, e quindi non vi sarebbe ragione per l'autorità giudiziaria di negare il nulla osta. Anche qui, il quadro complessivo all'esito della riforma risulta poco ragionevole e certamente meriterebbe di essere rimeditato.

Diverse disposizioni sono poi dedicate alle ipotesi di arresto o fermo (il comma 9 prevede che sia l'interrogatorio davanti al pm quanto l'udienza di convalida, «si svolgano sempre a distanza con le modalità di cui all'art. 133 *ter* c.p.») e a quelle di emissione di una misura cautelare (il comma 11 prevede che, in caso di custodia cautelare in carcere, la misura sia eseguita presso le «strutture idonee» cui si è già fatto cenno sopra, mentre, qualora venga disposta una diversa misura cautelare, lo straniero resta sottoposto al trattenimento in sede amministrativa; il comma 12 poi dispone che, all'eventuale udienza di decisione dell'impugnazione della misura di cui all'art. 309 comma 8-*bis* cpp, lo straniero partecipi a distanza).

Chiudono la disciplina alcune disposizioni di dettaglio: il comma 13 prevede la sospensione del procedimento penale, salvo il compimento di atti urgenti, sino alla scadenza del termine massimo di quattro settimane, previsto dall'art. 6-*bis*, comma 3, d.lgs n. 142/2015 per le ipotesi di trattenimento nelle zone di frontiera (cui, come si ricorderà, sono equiparati i centri di nuova introduzione); il comma 14 prevede la non applicabilità del giudizio direttissimo e dell'arresto obbligatorio previsto dall'art. 13, comma 13-*ter*, TUI per il delitto di violazione del divieto di reingresso; il comma 15 precisa che «i colloqui previsti dall'art. 104 c.p.p. (colloqui del difensore con l'imputato in custodia cautelare) sono assicurati anche mediante collegamento audiovisivo»; ai sensi del comma 16, le notificazioni previste dal codice di procedura penale allo straniero trattenuto in un centro si

6. Per un'analisi critica di tale disciplina, *cf.* in particolare E. Valentini, *Le regole processuali per i trattenuti in Albania: habeas corpus sine corpore?*, in *ADiMblog*, 31 ottobre 2024 ([www.adimblog.com/2024/10/31/le-regole-processuali-per-i-trattenuti-in-albania-habeas-corporis-sine-corpore/](http://www.adimblog.com/2024/10/31/le-regole-processuali-per-i-trattenuti-in-albania-habeas-corporis-sine-corpore/)).

effettuano secondo quanto disposto dall'art. 156 cpp per le notificazioni all'imputato detenuto; il comma 17 prevede che «i depositi e le comunicazioni effettuati dagli organi di polizia giudiziaria possono sempre avvenire con modalità telematiche»; infine, il comma 19 prevede che anche ai trattenuti nei nuovi centri sia riconosciuta, come ai trattenuti nei CPR in territorio italiano, la possibilità di «rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (art. 14, comma 2-bis, d.lgs n. 286/1998).

### 3. La (mancata) convalida dei trattenimenti degli stranieri soccorsi in mare e trasferiti nei centri albanesi: il problema dei Paesi d'origine sicuri e l'intervento della Corte di giustizia

#### 3.1. Premessa: la procedura accelerata in frontiera

Vedremo oltre come il modello appena descritto presenti numerosi e significativi profili di contrasto con diversi principi costituzionali, e in particolare con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Quando tuttavia, a partire dall'ottobre 2024, sono iniziati i trasferimenti nei centri albanesi dei migranti soccorsi in mare, e l'autorità giudiziaria è stata chiamata a valutare, in sede di convalida dei trattenimenti, la legittimità del “modello Albania”, tali profili sono rimasti in ombra, l'attenzione dei giudici essendosi concentrata su una questione preliminare alla stessa valutazione della legittimità dei nuovi centri, e cioè la questione della possibilità di applicare la cd. procedura accelerata di valutazione della domanda di protezione, che a sua volta ha come presupposto normativo la provenienza dello straniero da un cd. Paese d'origine sicuro<sup>7</sup>.

Si tratta, come ben noto, di una questione molto complessa, che non ha nulla a che vedere con la specificità dei centri in Albania, e che quindi ci limiteremo qui ad analizzare solo cursoriamente. Abbiamo visto sopra come la legge del 2024 equipari i centri albanesi alle zone di frontiera, al fine di rendere applicabile ai migranti trasportati in Albania la peculiare disciplina prevista dall'art. 28-bis d.lgs n. 25/2008 (rubricato appunto «procedure accelerate»), che prevede una rapidissima valutazione delle domande di protezione internazionale, e soprattutto consente, ai sensi dell'art. 6-bis d.lgs n. 142/2015, l'applicazione del trattenimento in attesa della decisione alla sola condizione che lo straniero non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria<sup>8</sup>; perché tale procedura possa svolgersi nelle zone di frontiera, il comma 2-bis d.lgs n. 25/2008 (come modificato dal dl n. 20/2023, convertito in l. n. 50/2023) richiede che il richiedente protezione sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera, oppure provenga da un Paese designato di origine sicura<sup>9</sup>.

#### 3.2. La nozione di Paese sicuro: le mancate convalide dei giudici di Roma e le reazioni del legislatore

Posta la natura problematica di una previsione che arriva in sostanza a prevedere il trattenimento del richiedente asilo come misura ordinaria e non eccezionale, come richiedono invece le fonti internazionali<sup>10</sup>, il tema che è stato oggetto di maggiore attenzione da parte della giurisprudenza, già prima della costituzione dei centri albanesi, era quello della definizione di Paese d'origine sicura e della sindacabilità da parte dei giudici dell'inclusione di un determinato Paese all'interno di tale elenco, formulato (prima dell'intervento del 2024, su cui ci soffermeremo *infra*) con

7. Per i requisiti di tale qualificazione, *cfr.* l'Allegato 1 della cd. direttiva procedure (dir. 2013/32/UE), per cui «un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni 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»; a livello dell'ordinamento nazionale, tale definizione è ripresa dall'art. 2-bis comma 2, d.lgs n. 25/2008, introdotto dalla legge n. 132/2018.

8. Per un'analisi di tali procedure, presenti nel nostro ordinamento a partire dal 2015, *cfr.* N. Morandi, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis d.lgs. 25/2008*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3/2020, pp. 145-192.

9. Per un'analisi del provvedimento che ha esteso alle zone di frontiera la praticabilità delle procedure accelerate, *cfr.* A. Praticò, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'art. 7-bis del decreto-legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3/2020, pp. 1-20.

10. Per alcuni provvedimenti che, sulla base di questa constatazione, non hanno convalidato il trattenimento disposto nell'ambito di una procedura accelerata di frontiera, *cfr.* Trib. Catania, sez. imm., 29 settembre 2023, in *Sist. pen.*, 2 ottobre 2023, e *Id.*, 8 ottobre 2023, in *Sist. pen.*, 18 ottobre 2023, entrambe con nota di P. Oddi.

decreto interministeriale dei Dicasteri degli esteri, della giustizia e dell'interno<sup>11</sup>.

Sul tema interviene una prima volta la Grande Sezione della Corte di giustizia UE nell'ottobre 2024, sancendo due fondamentali principi di diritto: per il primo, l'art. 37 della direttiva 2013/32 osta alla definizione di un Paese come di origine sicura quando talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni per tale designazione; per il secondo, il giudice nazionale può rilevare, anche d'ufficio, la violazione delle condizioni sostanziali richieste per tale qualificazione, con l'effetto di non consentire l'applicazione della procedura accelerata per stranieri provenienti da un Paese che non avrebbe dovuto essere definito come sicuro<sup>12</sup>.

Proprio tale sentenza risulta decisiva quando, nella seconda metà di ottobre, i giudici del Tribunale di Roma si trovano a dover convalidare i trattenimenti del primo gruppo di stranieri soccorsi in mare e trasferiti in Albania; trattenimenti disposti nell'ambito della procedura accelerata in frontiera descritta sopra, ritenuta applicabile dal Governo in quanto gli stranieri provenivano da Paesi (Egitto e Bangladesh) rientranti nell'elenco dei Paesi da considerare di origine sicura per l'ordinamento italiano. Facendo esplicito richiamo alla recentissima sentenza dei giudici del Lussemburgo, la sezione immigrazione del Tribunale di Roma, con dodici provvedimenti firmati da diversi giudici della sezione, non convalida il trattenimento nei centri albanesi reputando illegittima la qualificazione come sicuri dei Paesi di provenienza dei richiedenti protezione, in quanto la sentenza della Corte UE, pur avendo espressamente dichiarato illegittima la sola previsione di «eccezioni territoriali» all'accertamento della natura sicura di un Paese, aveva affermato un principio di portata generale che doveva condurre ad affermare l'illegittimità anche di «eccezioni personali», ritenute invece sussistenti dallo stesso decreto interministeriale che aveva inserito nella lista dei Paesi sicuri Egitto e Bangladesh, reputati tali «con eccezione per alcune categorie di persone»<sup>13</sup>. Dal venir meno della qualificazione dei Paesi di provenienza degli stranieri come sicuri deriva l'illegittimità del trattenimento disposto nei loro confronti, e gli stessi, in mancanza

di un titolo che ne giustifichi la privazione di libertà, vengono trasferiti in Italia per la valutazione della loro domanda di protezione secondo le procedure ordinarie.

Le decisioni dei giudici romani vengono attaccate con toni violentissimi dalla compagine governativa, che li accusa di volersi opporre per ragioni politiche al progetto dei centri albanesi, adottando come pretesto l'argomento della qualificazione come sicuri dei Paesi d'origine degli stranieri. I trasferimenti in Albania vengono per il momento sospesi, sino a che si decide di intervenire normativamente modificando la procedura per la designazione dei Paesi sicuri e trasferendo il relativo elenco in una fonte di rango primario (il dl 23 ottobre 2024, n. 158), sul presupposto che l'individuazione di un Paese come sicuro ad opera di una legge ne avrebbe precluso il sindacato da parte dell'autorità giudiziaria.

Nei primi giorni di novembre i trasferimenti verso l'Albania riprendono, e il Tribunale di Roma si trova a dover nuovamente valutare la legittimità del trattenimento di stranieri provenienti da Egitto e Bangladesh. Posto di fronte alla modifica normativa appena riferita, e in considerazione del vero e proprio scontro istituzionale tra Governo (e maggioranza parlamentare) e magistratura innescato dai precedenti provvedimenti, il Tribunale decide di sospendere i giudizi di convalida per investire della questione la Corte di giustizia UE, cui si chiede con rinvio pregiudiziale di valutare se: 1) il legislatore nazionale «possa procedere a designare direttamente, con atto legislativo primario, uno Stato terzo come Paese di origine sicura»; 2) «se comunque il diritto dell'Unione osti a che il legislatore proceda ad una tale designazione senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate, così impedendo al richiedente protezione di contestarne, ed al giudice di sindacarne la provenienza, l'autorevolezza, l'attendibilità, la pertinenza, l'attualità e la completezza»; 3) «se nel corso di una procedura accelerata di frontiera il giudice possa utilizzare informazioni sul Paese di provenienza attingendole autonomamente dalle fonti di cui al par. 3 dell'art. 37 della direttiva 2013/32»; 4) «se il diritto dell'Unione osti a che un Paese terzo sia definito "di origine sicuro" qualora vi siano, in tale Paese, categorie di persone per le quali

11. Sull'individuazione dei Paesi d'origine sicura pre-2024, cfr. per tutti G. Armone, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in questa *Rivista trimestrale, Speciale 2021 su Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione*, pp. 85-93 ([www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/862/qg\\_2020-3\\_armone.pdf](http://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/862/qg_2020-3_armone.pdf)).

12. Cgue [GS], 4 ottobre 2024, C-406/22, in *Dir. imm. citt.*, n. 1/2025, *Rassegna di diritto europeo*, a cura di M. Borraccetti e F. Ferri.

13. Trib. Roma, sez. imm., 18 ottobre 2024, in *Questione giustizia online*, 22 ottobre 2024, con nota di A. Natale e F. Filice ([www.questionegiustizia.it/articolo/albania-centri](http://www.questionegiustizia.it/articolo/albania-centri)), e in *Sist. pen.*, 23 ottobre 2024, con nota di G. Mentasti.

esso non soddisfa le condizioni sostanziali di siffatta designazione»<sup>14</sup>.

La sospensione delle convalide comporta comunque (ovviamente) il ritorno in Italia degli stranieri presenti nei centri albanesi. Per alcune settimane i trasferimenti vengono allora nuovamente sospesi, sino a che non viene esperito un ultimo tentativo di fare riprendere il “progetto Albania”, questa volta trasferendo la competenza per la convalida del trattenimento dei richiedenti asilo dalle sezioni specializzate del Tribunale alle Corti d’appello, con l’evidente auspicio che i giudici d’appello non condividano le posizioni assunte dal Tribunale romano<sup>15</sup>. Dopo i tentativi di ottobre e novembre, nel mese di gennaio viene allora disposto il trasferimento in Albania di un terzo gruppo di stranieri soccorsi in mare, sempre provenienti da Egitto e Bangladesh; ma contrariamente ai desideri del Governo, la Corte d’appello di Roma condivide le perplessità già manifestate dal Tribunale, e propone anch’essa un rinvio pregiudiziale alla Corte UE, dai contenuti assai simili al rinvio del Tribunale analizzato sopra<sup>16</sup>.

### 3.3. La decisione della Corte di giustizia e lo scenario attuale

Visto l’insuccesso anche di quest’ultimo tentativo, il Governo decide infine di interrompere i trasferimenti in Albania degli stranieri soccorsi in mare in attesa della decisione della Corte di giustizia, che viene depositata il 1° agosto 2025<sup>17</sup>. La Corte accoglie, in buona sostanza, l’impostazione dei giudici *a quibus* in relazione a tutte le questioni sottoposte. Quanto al problema della legittimità dell’uso dello strumento legislativo per la formulazione dell’elenco dei Paesi d’origine sicura, per la Corte il diritto dell’Unione «non osta a che uno Stato membro proceda alla designazione di paesi terzi quali paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione che tale designazione possa essere oggetto

di un controllo giurisdizionale vertente sul rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell’ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri». In relazione all’accessibilità delle fonti su cui viene basata la designazione e alla possibilità del giudice di sindacare tale valutazione sulla base di elementi dallo stesso autonomamente raccolti, la sentenza afferma anzitutto che «lo Stato membro, che designa un paese terzo come paese di origine sicuro, deve garantire un accesso sufficiente e adeguato alle fonti di informazione (...), sulle quali si fonda tale designazione, accesso il quale deve, da un lato, consentire al richiedente protezione internazionale interessato, originario di tale paese terzo, di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente e, dall’altro, consentire a quest’ultimo di esercitare il proprio sindacato su una decisione concernente la domanda di protezione internazionale «autorità»; inoltre, «il giudice nazionale (...) può, qualora verifichi, anche solo in via incidentale, se tale designazione rispetti le condizioni sostanziali di siffatta designazione, tener conto delle informazioni da esso stesso raccolte, 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». In relazione, infine, alla questione se sia ammissibile definire come sicuro un Paese che tale non è per determinate categorie di persone, secondo i giudici europei «l’articolo 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l’allegato I a tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro designi come paese di origine sicuro un paese terzo che non soddisfi, per talu-

14. Trib. Roma, sez. imm., 11 novembre 2024, in *Sist. pen.*, 14 novembre 2024, con nota di G. Mentasti; su tali decisioni e sulle decisioni del mese precedente, e più in generale sulle problematiche relative alla designazione dei Paesi di origine sicura, cfr. in particolare A. Della Bella, *Paesi sicuri e oltre: problemi dell’esternalizzazione della detenzione amministrativa (e penale?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2025, pp. 245 ss.; G. Mentasti, *Paesi sicuri, diritti incerti: l’esternalizzazione delle procedure d’asilo e del trattenimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, *ivi*, pp. 255 ss.; C. Favilli, *La nozione di Paese sicuro e i fisiologici strumenti di composizione del conflitto tra ordinamenti*, *ivi*, pp. 273 ss.; C. Siccardi, *La giurisprudenza sulle procedure “Paesi sicuri” e sui trattenimenti in Albania: problematiche costituzionali*, *ivi*, pp. 283 ss.; *Ead.*, *Le procedure paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1/2025, pp. 1 ss.

15. La possibile illegittimità costituzionale di tale spostamento di competenza, operato con la l. n. 187/2024, è stata eccepita dalla Corte d’appello di Lecce, che con ordinanza del 2 maggio 2025 ha sollevato questione di costituzionalità per violazione degli artt. 3, 10, 11, 24, 25, 77, 102 e 117 Cost.: il testo dell’ordinanza è disponibile su *Giur. pen.*, 3 maggio 2025.

16. Corte appello Roma, 31 gennaio 2025, in *Sist. pen.*, 7 febbraio 2025, con nota di G. Mentasti.

17. Cgue [GS], C-758/24 e 759/24, 1° agosto 2025; per un primissimo commento cfr. C. Favilli e L. Marin, *Alace and Canpelli: the Court of Justice firmly constrains domestic extraterritorial asylum processing politics*, in *EU Law Analysis*, 14 agosto 2025 (<https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/08/alace-and-canpelli-court-of-justice.html>).

ne categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva».

La decisione segna una nettissima e definitiva bocciatura del tentativo del legislatore nazionale di rendere insindacabile dalla magistratura la qualificazione di un Paese come di origine sicuro, attraverso l'*escamotage* di dotare di rango legislativo l'elenco di tali Paesi. I giudici del Lussemburgo sul punto non potrebbero essere più netti: poco importa quale sia lo strumento normativo utilizzato per definire tale elenco, ciò che conta per il diritto dell'Unione è che nell'individuazione dei Paesi sicuri ogni ordinamento nazionale risulti conforme ai criteri sostanziali dettati al riguardo dalla normativa europea, e non può essere negata la sindacabilità dell'adempimento del legislatore a tale dovere di fronte al giudice ordinario, pena la violazione del principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale e la creazione di una inusitata zona franca, in cui il rispetto dei diritti riconosciuti dal diritto europeo ai richiedenti protezione risulterebbe privo di alcuna tutela giurisdizionale; corollari di tale considerazione sono poi l'accessibilità delle fonti su cui il legislatore basa il proprio giudizio e la possibilità per il giudice di utilizzare fonti di autonomo reperimento, purché affidabili.

A ben vedere, con la risposta ai primi tre quesiti posti dai giudici italiani, la Corte non fa che confermare principi ovvi ai sensi della propria consolidata giurisprudenza. Affermare che l'elencazione dei Paesi sicuri rientrava nella esclusiva e insindacabile discrezionalità del legislatore nazionale, quando una norma direttamente applicabile di diritto europeo individua i contorni al cui interno si deve muovere il legislatore di ogni Stato membro, avrebbe significato mettere in discussione decenni di decisioni sulla *primauté* del diritto europeo: un *revirement* che la Corte si è ben guardata dal realizzare.

L'aspetto meno ovvio della decisione riguarda la scelta di ritenere illegittime forme di eccezioni personali, per categorie di persone, alla definizione come sicuro di un Paese terzo. Secondo la Corte, il tenore letterale dell'art. 37 della direttiva 2013/32, ove è disciplinata la «designazione nazionale dei Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri», e il complessivo tessuto normativo in cui tale disposizione si inserisce, orientano nel senso della possibilità di applicare una tale definizione solo quando l'intero Paese sia da considerare sicuro, senza consentire eccezioni territoriali o per categorie di persone. La Corte riconosce come si tratti di una interpretazione della nozione di Paese sicuro diversa da quella adottata dal regolamento

2024/1348, che dal 12 giugno 2026 disciplinerà la materia in luogo della direttiva del 2013, e che all'art. 61, § 2, prevede espressamente che un Paese possa essere definito sicuro «con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili»: ma sino a che rimane in vigore la direttiva, l'individuazione di un Paese come sicuro non consente l'apposizione di eccezioni.

La sentenza della Corte è stata accolta in modo assai negativo dagli esponenti del nostro Governo, la Presidente del Consiglio arrivando ad affermare che «ancora una volta la giurisdizione, questa volta europea, rivendica spazi che non le competono, a fronte di responsabilità che sono politiche»<sup>18</sup>. Le critiche che erano state rivolte ai giudici italiani vengono ora estese ai giudici del Lussemburgo, a dimostrazione di una ormai consolidata insofferenza della maggioranza governativa rispetto ad ogni intervento della giurisdizione che, per tutelare i diritti fondamentali degli stranieri-migranti, risulti in qualche modo d'intralcio all'implementazione delle politiche di contrasto ai fenomeni migratori.

Quanto al futuro dei centri albanesi dopo la sentenza della Corte, le prime reazioni del Governo oscillano tra la necessità di attendere il giugno 2026 e l'entrata in vigore della nuova disciplina sui Paesi sicuri per riprendere i trasferimenti degli stranieri soccorsi in mare, e la volontà in questi dieci mesi di cercare comunque nuove soluzioni, che in qualche modo riescano a sterilizzare gli effetti delle decisioni dei giudici. Il dato certo è che, dopo gennaio 2025, non vi sono più stati casi di migranti soccorsi in acque internazionali e trasferiti in Albania.

#### **4. Le novità introdotte a marzo 2025 e i trasferimenti in Albania di stranieri detenuti nei CPR: le prime decisioni della giurisprudenza e il nuovo rinvio alla Corte di giustizia**

##### *4.1. L'estensione dei soggetti trasferibili in Albania operata con il decreto legge del marzo 2025*

Il Protocollo siglato con l'Albania consentiva l'uso delle strutture per l'effettuazione di tutte «le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea» (art. 4, § 3 del Protocollo) e, coerentemente, delimitava in termini molti ampi il novero di soggetti che potevano essere trasferiti in

18. Così l'account su X della Presidente Meloni, del 1° agosto 2025.

Albania, i “migranti” possibili destinatari dei trasferimenti essendo da intendere come 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» (art. 1, lett. *d* del Protocollo). La scelta adottata dal legislatore italiano nella legge di ratifica era stata, tuttavia, quella di limitare la detenzione in Albania solo a soggetti che erano stati soccorsi in acque internazionali, e che dunque non avevano ancora fatto ingresso nel territorio dello Stato. Niente deportazioni all’estero di soggetti presenti in Italia, ma trattenimento in Albania di soggetti che non erano mai entrati nel nostro Paese (e dunque nell’Unione europea): così, da un lato, si riducevano i problemi giuridici dell’operazione e, dall’altro, si rimaneva nella prospettiva di esercitare una forma di deterrenza degli arrivi via mare, trasmettendo il messaggio che il soccorso da parte delle autorità italiane non comportava necessariamente il trasferimento in Italia (*cf. supra*, par. 2.2.).

Una volta constatata, per le ragioni ampiamente viste sopra, l’impraticabilità giuridica della via inizialmente intrapresa, il Governo torna ben presto sui propri passi. Il possibile prezzo politico di realizzare vere e proprie deportazioni di detenuti fuori dal territorio nazionale è ritenuto accettabile a fronte della prospettiva di abbandonare un progetto su cui il Governo ha investito moltissimo, tanto economicamente che a livello mediatico; e l’iniziale intendimento di evitare deportazioni all’estero di soggetti presenti in Italia si dimostra tutt’altro che solido.

Con decreto legge del 28 marzo 2025, infatti, il Governo modifica la legge di ratifica varata nel 2024, disponendo che nei centri albanesi possano essere condotte non solo le persone straniere soccorse in acque internazionali, ma anche «quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell’art. 14 TUI» (art. 1, comma 1, lett. *a*, dl n. 37/2025). Il dl ha poi cura di specificare che il trasferimento in Albania «non fa venir meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo art. 14, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto» (art. 1, comma 1, lett. *b*), con l’ulteriore precisazione che per il trasferimento

«non è richiesta una nuova convalida» (art. 1, comma 2, lett. *b*)<sup>19</sup>.

Per rimettere in funzione i centri albanesi, il Governo decide dunque di trasferirvi soggetti già detenuti in un CPR italiano, con l’accortezza di precisare che il trasferimento non incide sul titolo del trattenimento né sulla procedura in corso, e che non è necessaria una nuova convalida. Si vuole insomma ridurre il trasferimento in Albania a una mera questione gestionale, integralmente nelle mani della pubblica amministrazione, e rispetto alla quale l’autorità giudiziaria non dovrebbe avere modo di intervenire. “Tagliare fuori” i giudici dal progetto Albania: l’intendimento del Governo è chiaro, ma si rivela anche questa volta destinato al fallimento.

#### *4.2. L’illegittimità della detenzione dei richiedenti protezione e le modifiche apportate in sede di conversione in legge*

I trasferimenti dai CPR italiani a quello albanese iniziano nei primi giorni di aprile, e pochi giorni dopo si palesano le prime difficoltà giuridiche, relative all’ipotesi in cui un soggetto trasferito in Albania presenti nel CPR domanda di protezione internazionale. La Questura di Roma ritiene possibile continuare il trattenimento nel CPR albanese ai sensi dell’art. 6, comma 3, d.lgs n. 142/2015, per cui, quando la domanda di protezione è presentata da soggetto detenuto in un CPR in attesa del rimpatrio, lo straniero «rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del respingimento o dell’espulsione». Cambiando il titolo del trattenimento, risulta tuttavia necessaria la convalida da parte dell’autorità giudiziaria competente, che dopo l’intervento del 2024 (su cui *cf. supra*, par. 3.2.) è la Corte d’appello di Roma. Con provvedimento del 19 aprile, i giudici romani reputano però che nei confronti dello straniero richiedente protezione non possa essere disposto il trattenimento in Albania poiché, in ragione del mutamento del suo *status* giuridico, questi non rientra più nelle categorie di soggetti che ai sensi della legge di ratifica (come modificata dal dl) possono essere trattenuti nei centri albanesi<sup>20</sup>.

19. Per un primo e articolato commento al dl di marzo 2025, *cf.* R. Cherchi, *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 *Dir. imm. citt.*, n. 2/2025 ([www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2025-1](http://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2025-1)), e il documento di ASGI, *Il Laboratorio autoritario delle politiche migratorie italiane – Una prima analisi giuridica del d.l. 37/2025*, aprile 2025 ([www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/04/DL-37\\_2025-ASGI.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/04/DL-37_2025-ASGI.pdf))

20. Corte appello Roma, 19 aprile 2025, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2025: *Rassegna di giurisprudenza italiana – Allontanamento e trattenimento*, a cura di J. Di Giovanni e G. Savio.

La decisione viene impugnata dal Ministero dell'interno, e la Cassazione (penale)<sup>21</sup> interviene pochi giorni dopo con una pronuncia di segno opposto. Prendendo le mosse dal presupposto che il CPR attivo in Albania «va equiparato, a tutti gli effetti, ai centri previsti all'art. 14 TUI», la Cassazione ritiene legittimo il trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.lgs n. 142/2015 del richiedente protezione, considerato come sia il Protocollo che la legge di ratifica individuino le categorie di soggetti che vi possono essere trattenuti in termini abbastanza ampi da farvi rientrare anche i soggetti espulsi, che nel corso della detenzione presentino domanda di protezione<sup>22</sup>.

L'opinione della Cassazione non viene tuttavia condivisa da una successiva decisione della Corte d'appello di Roma, che, prendendo espressamente le distanze dalle conclusioni dei giudici di legittimità, ritiene che il trattenimento del richiedente protezione nel CPR albanese si ponga in contrasto con la normativa europea in materia di asilo, e in particolare con l'art. 9, § 1 della dir. 2013/32, che «prevede il diritto del richiedente asilo di rimanere nel territorio dello Stato membro e non, quindi, di uno Stato terzo come l'Albania, ai fini esclusivi della procedura, durante tutto il tempo necessario all'esame della domanda»<sup>23</sup>.

Per provare a risolvere la questione, in sede di conversione in legge del decreto il legislatore precisa che lo straniero trasferito nel CPR sito in Albania «vi permane, ai sensi dell'art. 6 co. 3 d.lgs. 142/2015, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata ivi presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione» (l. 23 maggio 2025, n. 75).

### 4.3. Il nuovo rinvio alla Corte di giustizia e l'attuale situazione di stallo

Anche tale ultimo intervento correttivo non è stato, tuttavia, sufficiente a fugare i dubbi nutriti dalla giurisprudenza in ordine al rispetto della normativa europea. Con un'articolata ordinanza depositata il 20 giugno, la Cassazione penale ha sottoposto con rinvio pregiudiziale alla Corte UE due quesiti che riguarda-

no direttamente la legittimità della detenzione nei centri albanesi<sup>24</sup>. Mentre la questione decisa dai giudici del Lussemburgo il 1° agosto era, sì, stata sollevata nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto il trattenimento nei centri albanesi, ma riguardava un tema di portata generale (la nozione di Paese sicuro) e non ha condotto la Corte UE ad esprimersi sulla legittimità di “esternalizzare” la detenzione degli stranieri, ora i quesiti cui dovrà rispondere la Corte concernono univocamente la compatibilità del “progetto Albania” con il diritto europeo, e rivestono dunque un'importanza cruciale ai fini dell'analisi che stiamo qui conducendo.

Una prima precisazione operata dalla Cassazione riguarda l'individuazione della normativa interna di cui si chiede di valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione: se quella del decreto legge, applicabile *ratione temporis* ai ricorsi in esame, oppure quella sopravvenuta, contenuta nella legge di conversione. La Cassazione ritiene la questione non rilevante, in quanto le modifiche introdotte in sede parlamentare «hanno natura meramente esplicativa di quanto desumibile dal testo introdotto dal d.l. 37/2025 e perseguono l'obiettivo di evitare incertezze»; in sostanza, la Cassazione aderisce all'impostazione del proprio precedente di maggio, e ritiene che già sotto il vigore del decreto legge il dettato normativo consentisse, previa emissione di un nuovo provvedimento di “trattenimento secondario”, la prosecuzione della detenzione in Albania dello straniero che avesse fatto domanda di protezione internazionale.

Benché poi i ricorsi siano relativi a casi di trattenimento di stranieri richiedenti protezione, i quesiti posti alla Corte UE concernono anche la fase del trasferimento di soggetti in attesa di rimpatrio da un CPR italiano a quello albanese, posto che «la peculiare posizione del migrante che si trovi a presentare la domanda di protezione internazionale richiede una verifica della compatibilità con il diritto unionale del previo trasferimento dello stesso nelle aree previste dal Protocollo».

La prima questione attiene allora proprio alla legittimità del trasferimento in Albania, da un CPR italiano, di uno straniero in attesa di rimpatrio (e non

21. La legge n. 187/2024 ha dettato una nuova disciplina del processo di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale, che prevede oggi la competenza funzionale non più delle sezioni civili, ma di quelle penali.

22. Cass., I sez. pen., 8 maggio 2025, disponibile sul sito di ADIF, con nota di F.V. Paleologo ([www.a-dif.org/2025/05/10/sentenza-cate-naccio-della-cassazione-penale-sulla-detenzione-amministrativa-in-albania/](http://www.a-dif.org/2025/05/10/sentenza-cate-naccio-della-cassazione-penale-sulla-detenzione-amministrativa-in-albania/)).

23. Corte appello Roma, 19 maggio 2025 ([www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/11/Corte-appello-Roma-19.5.2025-non-convalida-trattenimento-r.a.-Albania\\_compressed.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/11/Corte-appello-Roma-19.5.2025-non-convalida-trattenimento-r.a.-Albania_compressed.pdf)).

24. Cass., I sez. pen., 20 giugno 2025, *Melting Pot*, 23 giugno 2025 ([www.meltingpot.org/2025/06/rinvio-pregiudiziale-della-cassazione-sui-trattenimenti-in-albania-i-dubbi-di-compatibilita-con-le-direttive-ue/](http://www.meltingpot.org/2025/06/rinvio-pregiudiziale-della-cassazione-sui-trattenimenti-in-albania-i-dubbi-di-compatibilita-con-le-direttive-ue/)); per un primo commento cfr. R. Cherchi, *Il trattenimento*, op. cit.

richiedente protezione). Il punto di partenza del ragionamento riguarda la natura dei centri albanesi: al contrario di quanto sostenuto nella decisione di maggio, ove, come si ricorderà, la Cassazione aveva avallato la tesi della piena equiparazione dei centri in Albania a quelli in Italia, ora si afferma che «siffatta equiparazione costituisce lo strumento tecnico che consente di individuare la disciplina concretamente applicabile nelle aree sottoposte, in relazione alle controversie delle quali si tratta, alla giurisdizione italiana. Tuttavia, le norme appena citate non trasformano le aree delle quali si tratta in una porzione di territorio italiano, per l'evidente ragione che il titolo dell'applicazione della normativa italiana non dipende dall'esercizio diretto della sovranità dello Stato membro ma dall'esistenza di un accordo internazionale con uno Stato non membro».

Posta questa fondamentale premessa, la sentenza ricorda come, ai sensi della direttiva 2008/115 (cd. direttiva rimpatri), il ricorso al trattenimento «è giustificato solo per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e se l'uso di misure coercitive non è sufficiente» (*considerando* 16 della direttiva). Se dunque l'esecuzione del rimpatrio è il solo fine che, secondo il diritto dell'Unione, può giustificare il trattenimento, la Corte osserva come «non è dato riscontrare indici normativi puntuali e specifici che documentino, nel Protocollo al quale la legge n. 14/2024 ha dato esecuzione né in tale ultima disciplina, il perseguimento dell'obiettivo di assicurare il rimpatrio dei migranti in condizione di irregolarità. (...) In disparte il riferimento (dell'art. 4 § 3 del Protocollo) alle procedure di frontiera, si osserva che alla riportata indicazione finalistica (l'effettuazione delle procedure di rimpatrio) non segue alcuna previsione attuativa, nel senso che in nessun luogo dell'accordo è chiarito in qual modo l'obiettivo è destinato ad essere attuato e ancor meno in che modo l'obiettivo sarebbe realizzabile – in un territorio che resta quello di uno Stato non membro, ancorché assoggettato alla giurisdizione italiana – in termini di maggiore efficienza che non nel territorio italiano».

Ora, considerato come l'Albania non è né il Paese d'origine né un Paese di transito degli stranieri che vi sono trasferiti, la Corte si domanda se, data l'espressa finalizzazione del trattenimento al rimpatrio operata dalla direttiva, il trasferimento in Albania possa ritenersi compatibile con la direttiva stessa; con l'ulteriore argomento che «il trasferimento in uno Stato terzo comporta inevitabilmente che la restrizione della libertà personale non possa essere circoscritta per il tempo strettamente necessario alla verifica giurisdizionale dei presupposti legittimanti il trattenimento, dal momento che, in caso di diniego della stessa da parte dell'autorità giudiziaria, non è possi-

bile disporre – come se il migrante si trovasse in uno Stato membro – la liberazione immediata, non essendo consentito, ai sensi del Protocollo, ai migranti di abbandonare il centro e dovendo attendere di essere ritrasferiti in Italia». Sulla base di questi argomenti viene formulato il primo quesito, con cui la Cassazione chiede alla Corte UE «se la direttiva 2008/115, ed in particolare gli artt. 3, 6, 8, 15 e 16 ostino all'applicazione di una disciplina interna che consente di condurre (nei centri collocati in Albania) persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'art. 14 TUI, in assenza di qualunque predeterminata e individuabile prospettiva di rimpatrio».

Con il secondo quesito, formulato in via subordinata qualora la Corte UE risponda negativamente al primo, la Cassazione in sostanza riprende l'argomento del contrasto del trattenimento in Albania del richiedente protezione con l'art. 9 dir. 2013/32. È la tesi che, come visto sopra, aveva condotto la Corte d'appello di Roma a non convalidare il trattenimento, posto che la cd. direttiva procedure, prevedendo il diritto del richiedente a rimanere nello Stato cui ha chiesto protezione sino al termine della procedura di esame della domanda, sarebbe incompatibile con il trattenimento in strutture collocate al di fuori del territorio dello Stato. La Cassazione ricorda come tale principio abbia trovato conferma anche nel regolamento 2024/1348 che, come già ricordato sopra, sostituirà a partire dal giugno 2026 l'attuale apparato normativo, e chiede ai giudici del Lussemburgo la conferma che «l'art. 9 dir. 2013/32 osti all'applicazione della disciplina interna che consente di disporre il trattenimento in una delle aree (predisposte in Albania) del migrante destinatario di un provvedimento di espulsione, che, condotto in queste ultime, abbia presentato tale domanda».

La Cassazione ha chiesto alla Corte UE l'adozione della procedura d'urgenza, motivata dal fatto che «vengono in rilievo procedimenti che investono la libertà personale dei migranti e che presentano profili di estrema delicatezza e urgenza per la gestione delle procedure in ragione dei diritti fondamentali delle persone nel bilanciamento con le esigenze nazionali di gestione dei flussi migratori». Al momento in cui si concludono queste note non è dato conoscere l'esito di tale richiesta, e dunque è difficile fare previsioni sui tempi di adozione della decisione da parte dei giudici del Lussemburgo.

In attesa di tale decisione, il Governo ha sospeso i trasferimenti in Albania dai CPR italiani. Di fronte a una decisione, come quella appena analizzata, che mette radicalmente in dubbio la praticabilità dei trasferimenti, e la possibilità di trattenere in centri collocati all'estero i richiedenti protezione, gli spazi

giuridici per continuare a utilizzare i centri si sono in buona sostanza esauriti, e non rimane ancora una volta al Governo che attendere la prossima decisione della Corte UE, prima di provare a riavviare il tormentato progetto dei centri albanesi. Secondo l'ultimo censimento disponibile (del 7 agosto 2025), nel CPR albanese sono ancora presenti 27 soggetti che, non avendo sottoposto la propria posizione al vaglio di alcuna autorità giudiziaria, rimangono in Albania in attesa del rimpatrio.

Restano da ricordare, per concludere questa ricognizione della giurisprudenza relativa ai centri albanesi, due recentissime decisioni che sviluppano argomenti diversi da quelli sin qui analizzati, relativi alla compatibilità della disciplina con il diritto dell'Unione.

Con il primo, il Tribunale di Roma accoglie un ricorso formulato *ex art. 700 cpc* da un trattenuto, affetto da gravi disturbi psichiatrici, che chiedeva l'accertamento della violazione del proprio diritto alla salute e l'adozione dei provvedimenti d'urgenza idonei a porre fine alla violazione. Il Tribunale constatò che «il ricorrente non sta ricevendo cure adeguate alla sua condizione di salute, che appare essere in continuo peggioramento», e ne deriva che «le modalità con cui il ricorrente è trattenuto presso il CPR di Gjader sono lesive del suo diritto fondamentale alla salute»; considerato poi che il trasferimento presso altro CPR o l'adozione di misure alternative al trattenimento non rientrano tra i poteri attribuiti al giudice ordinario, il Tribunale conclude che «nel caso di specie l'unica misura idonea a tutelare il diritto alla salute del ricorrente sia la cessazione del trattenimento e la immediata liberazione»<sup>25</sup>.

Infine, ancora in un caso di trattenuto affetto da gravi problemi di salute, il Giudice di pace di Roma, adito in sede di riesame del trattenimento, preso atto della circostanza che il centro «si trova in un Paese terzo ove non vi è la presenza del SSN e, in caso di particolari esigenze sanitarie, può contare esclusivamente su una mera collaborazione delle autorità albanesi», ritiene configurarsi «una chiara inottemperanza alle disposizioni che disciplinano il trattenimento nei CPR in materia di un diritto fondamentale dell'individuo quale è il diritto alla salute», e dichiara di conseguenza l'immediata cessazione del trattenimento<sup>26</sup>.

25. Trib. Roma, 25 luglio 2025, inedita.

26. Giudice di pace Roma, 30 luglio 2025, *Melting Pot*, 5 agosto 2025 ([www.meltingpot.org/2025/08/non-convalida-del-trattenimento-nel-cpr-di-gjader-assente-la-valutazione-sanitaria-del-servizio-pubblico-italiano/](http://www.meltingpot.org/2025/08/non-convalida-del-trattenimento-nel-cpr-di-gjader-assente-la-valutazione-sanitaria-del-servizio-pubblico-italiano/)).

27. Per una attenta analisi di tali problemi, svolta prima delle vicende giurisprudenziali appena riferite, cfr. E. Celoria e A. De Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1/2024, pp. 1-26.

28. Cfr. gli Autori citati *supra*, nota 1.

## 5. I profili di possibile illegittimità costituzionale e convenzionale

### 5.1. Premessa

Le diverse occasioni in cui la giurisprudenza si è confrontata con il tema della legittimità dei trattenimenti in Albania hanno fatto emergere, come abbiamo visto, numerosi e complessi problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione<sup>27</sup>, ma sono rimasti sinora in ombra i profili di possibile incostituzionalità e/o contrasto con la Cedu della nuova disciplina, profili che pure iniziano a intravedersi nelle ultime decisioni analizzate, ove si motiva la liberazione del trattenuto in ragione della violazione del suo diritto alla salute.

Prima la questione dei Paesi sicuri, intorno alla quale è ruotato tutto il contenzioso relativo alla prima fase del progetto albanese; poi quella del trattenimento dei richiedenti protezione, e della sua compatibilità con la disciplina europea delle procedure per la valutazione delle domande di asilo. L'attenzione della giurisprudenza si è concentrata su profili procedurali, la cui soluzione negativa non ha permesso di affrontare ancora esplicitamente il cuore del problema: secondo la Costituzione e la Cedu, è legittimo trasferire all'estero i luoghi ove viene praticata la privazione di libertà degli stranieri? Sappiamo bene che in entrambi i testi non vi è un esplicito divieto di ricorrere a tale pratica: ma vi sono dei principi costituzionali o dei diritti convenzionali che risultano incompatibili con l'esternalizzazione della detenzione? Se la giurisprudenza ancora non si è confrontata con tali interrogativi, in dottrina sono da subito emersi profili di criticità<sup>28</sup>, su cui soffermeremo ora rapidamente l'attenzione.

### 5.2. La violazione del diritto di difesa

Leggendo il testo della legge di ratifica del Protocollo, il problema del riconoscimento del diritto a una difesa effettiva nei centri di nuova costruzione viene risolto in modo molto semplice. La giurisdizione nei centri è italiana, le regole sul trattenimento degli stranieri irregolari sono quelle italiane, così come italiane sono le norme applicabili in materia di protezione

internazionale; quanto ai soggetti che decidono delle controversie, vengono costituite delle sezioni *ad hoc* presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma (che svolgono il loro compito all'interno delle strutture albanesi), e in sede giudiziaria sono competenti gli uffici di Roma: all'apparenza un quadro molto lineare, si crea una sorta di "colonia penale italiana", in tutto e per tutto equiparata al territorio nazionale.

Anche a voler ritenere plausibile questa *fictio iuris*<sup>29</sup> (come ha fatto la Cassazione nella decisione di maggio, poi smentita sul punto dalla pronuncia del mese successivo: *cf. supra*, parr. 4.2. e 4.3.), provando a calare in uno scenario realistico il modello delineato dal legislatore, appare evidente come la collocazione dei centri fuori dal territorio renda per svariate ragioni impossibile garantire in modo adeguato il diritto di difesa, così come riconosciuto dall'art. 24 Cost.

Nella legge del 2024, al riguardo, è previsto solo che il responsabile italiano del centro «adotta le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero» (art. 4, comma 3, l. n. 14/2024), con la precisazione che, solo «quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento», al difensore che si sia recato in Albania sono rimborsate le spese di viaggio e di soggiorno, per un massimo di 500 euro (art. 4, comma 5, l. n. 14/2024). Quali siano queste misure necessarie a garantire il diritto di difesa, e quando non sia da ritenere possibile l'udienza da remoto, il legislatore non lo precisa in alcun modo: già questo affidamento all'assoluta discrezionalità del gestore del centro delle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa fa sorgere gravi perplessità di legittimità costituzionale rispetto all'art. 24 Cost.

Le testimonianze di coloro (giornalisti, parlamentari, avvocati) che hanno visitato i centri nei periodi di attività attestano poi un contesto davvero non tranquillizzante. L'informativa sui propri diritti viene fornita in modo sommario ai trattenuti, i colloqui con il difensore sono difficili e a volte, in concreto, impossibili<sup>30</sup>. Del resto, come si può garantire in diritto a una difesa effettiva quando l'avvocato si trova in un altro Stato e non vi è possibilità di un incontro diretto, a meno di intraprendere un viaggio di diverse ore? Come potrà essere accertato, dal giudice e dal difensore, se lo straniero si trovi davvero in condizioni fisiche e psicologiche compatibili con lo stato di detenzione?

Il nucleo valoriale dell'*habeas corpus* impone, rispetto a soggetti che si trovano in una situazione di privazione della libertà personale, che essi abbiano entro brevissimo tempo un contatto diretto con il giudice che deve decidere della loro libertà; i mesi del Covid hanno fatto accettare la possibilità che i contatti tra giudice e difensore avvengano a distanza, ma rendere tale modalità la regola, e il contatto fisico l'eccezione, ci pare senz'altro configurare una violazione del diritto di difesa.

Il punto ci pare particolarmente importante, tanto da rappresentare a nostro avviso l'aspetto di più irriducibile contrarietà della detenzione all'estero con i principi costituzionali. Nell'esperienza storica, la creazione di luoghi di detenzione fuori dal territorio dello Stato ha sempre avuto una cifra comune, quella della riduzione delle garanzie che ai detenuti sarebbero state applicabili se detenuti nel territorio dello Stato: da Guantanamo ad Abu Ghraib, all'Isola del Diavolo della Cayenna francese, le strutture detentive all'estero (o comunque, come nel caso francese, lontano dall'*Hexagone*) sono sempre stati luoghi di sofferenze, dove i detenuti venivano privati anche dei loro diritti più basilari. Creare luoghi in cui la lontananza di giudici e difensori lascia in sostanza i detenuti privi di un reale controllo circa la correttezza dell'operato delle forze dell'ordine rappresenta – ci pare – una grave violazione del diritto di difesa, inenunciabile, considerata la sua coesistenza con l'istituto della delocalizzazione della detenzione.

### 5.3. La violazione del diritto alla salute e alla vita privata e familiare

La distanza fisica dei luoghi di detenzione dal territorio dello Stato ha poi conseguenze in relazione anzitutto al diritto alla salute, riconosciuto dall'art. 32 Cost. Come messo in luce dalle due decisioni dei giudici romani analizzate sopra (*cf. par. 4.3.*), nei centri albanesi non è garantito il medesimo livello di cure che può essere garantito sul territorio italiano, considerata l'assenza di presidi del SSN, a tacere delle difficoltà che possono insorgere per la necessità di una doppia traduzione quando gli stranieri si trovino a interagire con medici albanesi che non parlano la lingua italiana.

In relazione poi ai casi di trasferimenti in Albania di stranieri detenuti in Italia, e che nel nostro Paese potevano vantare legami affettivi e/o familiari con soggetti cittadini o comunque residenti in Italia, il

29. Per un'argomentata confutazione di tale impostazione *cf.*, in particolare, R. Cherchi, *Il trattenimento*, *op. cit.*

30. *Cfr.* il resoconto dell'ASGI, *Primi rilievi critici su un modello strutturalmente lesivo dei diritti fondamentali*, 15 aprile 2025 ([www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/primi-rilievi-critici-su-un-modello-strutturalmente-lesivo-dei-diritti-fondamentali/](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/primi-rilievi-critici-su-un-modello-strutturalmente-lesivo-dei-diritti-fondamentali/)).

trasferimento in Albania comporta una evidente interferenza nella vita privata e familiare, che ai sensi dell'art. 8 Cedu può essere giustificata solo se risulta individuabile almeno una delle ragioni tassativamente previste dalla norma (sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, benessere economico del Paese, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui).

In entrambi i casi non si tratta, come nell'ipotesi della violazione del diritto di difesa, di violazioni immanenti alla detenzione all'estero in quanto tale, ma di possibili violazioni di diritti costituzionalmente e convenzionalmente garantiti, che vanno accertate caso per caso, alla luce delle peculiari caratteristiche del soggetto trasferito. Ci pare, dunque, poco plausibile che tali profili possano condurre a una dichiarazione di incostituzionalità delle norme che disciplinano la detenzione in Albania, ma certamente una loro attenta considerazione da parte dei giudici ordinari è fondamentale per evitare che la lontananza fisica dei luoghi di detenzione si traduca in una violazione dei diritti fondamentali dei reclusi.

#### *5.4. La violazione del principio di uguaglianza*

Sullo sfondo delle violazioni appena evocate si delinea, poi, una problematica compatibilità dell'intera "operazione Albania" con il principio di uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., di cui ci pare si possa constatare la violazione rispetto a due distinti profili.

Il primo concerne l'assoluta mancanza di criteri normativi univoci per l'individuazione dei possibili destinatari del trattenimento in Albania. La legge al riguardo tace completamente, e la scelta su quali soggetti portare in Albania è rimessa all'insindacabile discrezionalità dell'autorità di polizia. Nella prassi, sono stati trasferiti (dalle navi dei soccorsi o dai CPR italiani) maschi adulti, che non presentavano particolari profili di vulnerabilità; ma non vi è nessun supporto normativo che renda tale scelta qualcosa di più di una prassi di polizia. Considerato poi come lo spostamento in Albania possa incidere seriamente sul rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti, la mancata predeterminazione legislativa di alcun criterio discrezionale rende irragionevole la disparità di trattamento tra soggetti che vengono trattenuti nei centri italiani piuttosto che in quelli albanesi.

Vi è inoltre un profilo di carattere più generale, che concerne la stessa ragionevolezza della scelta di delocalizzare la detenzione degli stranieri, e passa dall'individuazione delle ragioni giustificatrici di un

tale intervento. L'argomento richiama quel profilo finalistico messo in evidenza nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della Cassazione del giugno scorso: posto che la finalità del trattenimento non può che essere, per esplicita indicazione delle fonti europee, quella di garantire l'effettiva esecuzione delle decisioni di rimpatrio, può definirsi ragionevole un progetto come quello di cui discutiamo, per cui si costruiscono in un Paese terzo centri di detenzione che svolgono funzioni identiche a quelle svolte dai centri italiani? La disparità di trattamento che si viene a creare tra trattenuti in Italia e in Albania trova una sua ragione giustificatrice in qualche esigenza relativa al controllo dei flussi migratori? Nei mesi in cui sono stati eseguiti i trasferimenti in Albania, la complessiva disponibilità di posti nei CPR italiani era lontana dall'essere esaurita, e d'altra parte per il funzionamento dei centri albanesi sono state investite risorse economiche ingentissime (diverse centinaia di milioni di euro, messi a disposizione dal Governo per la costruzione e il funzionamento dei centri per i prossimi tre anni): è un investimento che davvero risulta funzionale a una migliore gestione del sistema dei rimpatri?

In realtà, la finalità che ha mosso l'operazione è solo quella di trasmettere un'immagine di fermezza nei confronti dell'immigrazione irregolare, e di dare l'impressione di cercare a questo fine strade nuove ed efficienti, mai tentate prima. Poco importa che tali strade siano costosissime e prive di sbocchi, oltre a ledere i diritti delle persone coinvolte: la razionalità dell'azione legislativa non è un elemento decisivo per il successo politico-mediatico di un'iniziativa. Tradurre queste evidenti carenze di razionalità in altrettanti vizi costituzionali è, tuttavia, operazione non semplice, coinvolgendo valutazioni anche di sostenibilità economica e finanziaria che difficilmente possono trovare spazio nel giudizio davanti ai Giudici delle leggi (è, peraltro, da segnalare come gli stanziamenti operati per i centri albanesi siano al momento oggetto di scrutinio da parte della Corte dei conti); ma rimane il dato evidente, per quanto arduo da rendere giustiziabile, di un'operazione che in funzione di meri scopi propagandistici cagiona agli stranieri coinvolti gravi limitazioni dei diritti fondamentali, con un trattamento significativamente peggiore rispetto agli stranieri non coinvolti nel progetto albanese.

## **6. Conclusioni**

La creazione di luoghi di detenzione fuori dai confini dello Stato rappresenta una assoluta novità per il nostro ordinamento giuridico. Ai tempi delle colonie in Africa abbiamo conosciuto l'esperienza del diritto

penale coloniale e dei “bagni penali” nel territorio delle colonie<sup>31</sup>, ma non si era mai verificato che l'Italia costruisse e prendesse in gestione luoghi di detenzione collocati sul territorio di un altro Stato sovrano.

L'implementazione pratica di tale progetto si è da subito dovuta confrontare con ostacoli giuridici che si sono rivelati sino ad ora insuperabili, e hanno di fatto condotto al congelamento dell'iniziativa. Tuttavia, non è affatto da escludere che nei prossimi mesi i trasferimenti possano riprendere. Per quanto riguarda i trasferimenti di stranieri soccorsi in mare, la decisione della Corte UE che ha definito in senso restrittivo la nozione di Paese sicuro perderà di efficacia all'entrata in vigore della nuova normativa nel giugno 2026, e non è comunque da escludere che vengano trasferiti in Albania stranieri provenienti da Paesi definibili come sicuri anche ai sensi della nozione adottata dai giudici europei; per quanto concerne invece i trasferimenti dei CPR, la questione della loro legittimità secondo il diritto dell'Unione è *sub iudice* presso la Corte di giustizia, e la risposta che verrà fornita ai quesiti posti dalla Cassazione non può certo dirsi scontata.

Ci parrebbe allora ingenuo pensare che il fallimento iniziale del progetto debba portare a un suo abbandono. Il ricorso all'esternalizzazione della detenzione dei migranti è sempre più diffuso a livello internazionale: l'esperienza degli Stati Uniti e delle politiche al riguardo dell'amministrazione Trump è esemplare degli sviluppi estremi che tale processo può raggiungere anche in un sistema democratico. E, del resto, il progetto del Governo italiano ha suscitato reazioni per lo più positive nel contesto politico europeo ed è difficile immaginare che il Governo vi voglia rinunciare, in ragione degli esiti sinora negativi delle controversie sorte in ambito giudiziario.

La detenzione all'estero promette, in effetti, dividendi molti alti sotto il profilo della propaganda. È una soluzione nuova, che appare sotto le vesti dell'uovo di Colombo: quale soluzione migliore al problema degli stranieri irregolari che non quella di non farli entrare nel nostro Paese, anche se soccorsi in mare da navi italiane, o di allontanarli comunque dal territorio dello Stato, in attesa di poterli rinviare nel Paese di origine?

In realtà, è una soluzione del tutto inefficace perché riguarda comunque un numero statisticamente poco significativo degli ingressi irregolari; è una soluzione che viola i diritti fondamentali dei migranti, e in particolare il diritto alla difesa; ed è pure una soluzione da un punto di vista finanziario del tutto irrazionale, considerato lo spropositato aumento dei costi per la gestione dei centri albanesi rispetto ai corrispondenti centri situati in Italia. Eppure, in un contesto comunicativo dove la razionalità ha difficoltà a trovare spazio, il progetto Albania è ancora lontano dall'aver perduto il suo *appeal* e il suo bacino di sostenitori.

Il germe della detenzione all'estero ha ormai attecchito, con il suo portato simbolico di esclusione fisica dalla comunità nazionale degli stranieri indesiderati, e nei prossimi anni è assai probabile che ci saranno numerose occasioni per la giurisprudenza di occuparsene ancora. Abbiamo visto sopra come siano numerosi i profili di criticità della nuova disciplina, ma la chiave di lettura critica a nostro avviso più convincente è quella della violazione del diritto alla difesa: la separazione fisica dal suo giudice e dal suo legale del soggetto sottoposto a privazione della libertà è una pratica che un sistema giuridico democratico non deve e non può tollerare, anche a costo di assumere decisioni poco gradite nell'attuale temperie politica e culturale.

31. Per una interessante ricostruzione dei tratti essenziali del diritto penale applicato nelle colonie italiane, e degli elementi di somiglianza con gli strumenti della cd. *crimmigration*, cfr. la tesi di dottorato di L. Ricci (rel. A. Vallini), *Diritto punitivo coloniale, crimmigration, criminal other. Costanti e criptotipi nella gestione penale dell'alterità*, Università di Pisa – pubbl. 29 novembre 2023 (<https://tesidottorato.depositolegale.it/handle/20.500.14242/216487?mode=complete>).