PDF Eraser Free

CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE PERSONA, FAMIGLIA, MINORENNI E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La Corte di Appello di Roma, Sezione Persona, Famiglia, Minorenni e Protezione Internazionale,

in persona del Consigliere designato dott.ssa Maika Marini, all'esito dell'udienza di convalida del trattenimento del 20 aprile 2026,

letta la richiesta di convalida del trattenimento del richiedente asilo

resentata dalla Questura di Roma, Aree di Shengjin e Gjader, Ufficio Immigrazione, in data 18 aprile 2026, alle ore 11,26, ai sensi dell'art. 6 del D.LGS. n° 142/2015 e successive modifiche;

letti tutti gli atti del procedimento iscritto al n° 2351 del 2026 del Ruolo Generale;

rilevato che da tali atti risulta che:

è entrato nel territorio italiano nel 2021 e con provvedimento emesso dal Prefetto di Biella il 23 ottobre 2025 è stata disposta la sua espulsione dal territorio dello Stato;

non è stato possibile eseguire con immediatezza il suo accompagnamento alla frontiera, in ragione della necessità di acquisire un documento valido per l'espatrio e della disponibilità di un vettore;

in data 23 ottobre 2025 il Questore ha disposto il trattenimento del cittadino marocchino ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.lgs. 286/98, presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri di Roma -Ponte Galeria, previa esclusione della possibilità di procedere ai sensi dell'art. 14, comma 1 bis, del medesimo decreto legislativo;

tale trattenimento è stato convalidato dal Giudice di Pace di Roma all'udienza del 27 ottobre 2025;

in data 3 novembre 2025 è stato disposto il trattenimento di

presso il Centro per i Rimpatri di Ponte Galeria, ai sensi dell'art. 6, commi 2 e 3 del D.lgs 142/2015, dopo che il cittadino marocchino ha manifestato la volontà di presentare la

PDF Eraser Free
domanda di protezione internazionale e il predetto trattenimento è stato convalidato dalla Corte di Appello di Roma, che ha ritenuto la domanda strumentale e volta ad impedire o ritardare l'esecuzione dell'espulsione;

con provvedimento del 14 novembre 2025, la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma ha rigettato per manifesta infondatezza la domanda presentata da avverso il citato provvedimento, il richiedente ha presentato ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 35 bis del D.lgs 25/20028;

nell'ambito di tale procedimento, con decreto del 4 dicembre 2025, la Sezione Specializzata del Tribunale Ordinario di Roma ha rigettato l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di diniego della Commissione territoriale;

successivamente, con provvedimento del 19 marzo 2026, la Questura di Milano ha disposto nuovamente il trattenimento del cittadino marocchino, nel frattempo tornato in libertà, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.lgs. 286/98, presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri di Milano, previa esclusione della possibilità di procedere ai sensi dell'art. 14, comma 1 bis, del medesimo decreto legislativo;

tale trattenimento è stato convalidato dal Giudice di Pace all'udienza del 21 marzo 2026 e successivamente, mentre era ancora trattenuto per l'esecuzione del rimpatrio, stato condotto in Albania e trasferito presso il Centro di Permanenza e Rimpatrio di Gjader, in attuazione del Decreto Legge 28 marzo 2025, n. 37, recante "Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare";

rattenuto presso il centro di Gjader, ha nuovamente manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale, compiutamente formalizzata in data 16 aprile 2026, allorché è stato disposto, in pari data, il trattenimento del richiedente asilo ex art. 6, comma 3, del D.lgs 142/2015 sulla base della ritenuta pretestuosità della domanda di protezione internazionale, che, per le circostanze di tempo e di luogo in cui è stata presentata, sarebbe stata unicamente finalizzata a ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione;

il decreto di trattenimento ex art. 6 D. Lgs. n. 142/15 è stato notificato al richiedente asilo nella stessa data, alle ore 15,50, mentre la successiva richiesta di convalida è stata trasmessa alla Corte di Appello di Roma, unitamente agli atti del procedimento, in data 18 aprile 2026, alle ore 11,26 dunque nel rispetto dei termini di legge previsti per la trasmissione della

PDF Eraser Free
richiesta di convalida, da inviarsi nelle successive quarantotto ore dall'adozione del provvedimento di trattenimento da parte del Questore;

all'udienza fissata il 20 aprile 2026 è comparso personalmente il trattenuto, che ha reso le dichiarazioni riportate nel verbale;

rilevato altresì che:

il presente procedimento ha ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento di [redacted] disposto dalla Questura di Roma ai sensi dell'art. 6, comma 3 del D.lgs 142/2015, come modificato dal decreto legge 37/2025, convertito con modificazioni dalla legge di conversione del 75/2025, presso il Centro per i Rimpatri e permanenza di Gjader, dopo che il trattenuto ha manifestato in tale centro la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale;

il trattenuto infatti, al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, si trovava presso il CPR di Gjader essendo stato disposto il suo trasferimento in Albania a norma dell'art. 14, comma 5, T.U.I., secondo cui *è fatta salva la facoltà di disporre, in ogni momento, il trasferimento dello straniero in altro centro ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il citato trasferimento non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato e non è richiesta una nuova convalida,* e dell'art. 3 della legge 21 febbraio 2024, n. 14, recante norme relative alla ratifica e alla esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, che prevede che *nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte 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, nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*;

secondo quanto disposto dall'art. 6 comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, lo straniero trasferito nella struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo vi permane 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;

il trattenimento dell'odierno richiedente asilo si fonda dunque sul presupposto della pretestuosità della domanda;

PDF Eraser Free
si ritiene effettivamente sussistente tale presupposto, dal momento che i motivi addotti a sostegno della richiesta di protezione internazionale sono i medesimi che sono stati già posti a fondamento della precedente domanda di riconoscimento della protezione internazionale, rigettata dalla Commissione territoriale di Roma con provvedimento del 14 novembre 2025, e sono stati ritenuti successivamente inidonei a integrare i gravi motivi legittimanti la sospensione dell'efficacia esecutiva del diniego della Commissione, con conseguente emissione, in data 4 dicembre 2025, del decreto di rigetto della istanza di sospensione del provvedimento impugnato nell'ambito del procedimento promosso ai sensi dell'art. 35 bis del D.lgs. 25/2008;

la Commissione territoriale di Roma, nella seduta del 17 aprile 2026, ha peraltro dichiarato già inammissibile la domanda reiterata, perché basata sugli stessi motivi di natura economica che hanno condotto al rigetto della prima domanda per manifesta infondatezza;

non emergono, inoltre, in questa sede, elementi che inducono a ritenere sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione speciale, poiché il trattenuto, entrato in Italia nel 2021, non ha maturato positivi elementi di integrazione, né sul piano affettivo familiare (il richiedente ha dichiarato di non frequentare i parenti presenti sul territorio nazionale e di avere tutta la sua famiglia in Marocco), né su quello lavorativo;

a ciò si aggiunga che nonostante la sua permanenza in Italia sin dal 2021, il richiedente non ha mai manifestato la volontà di richiedere alcuna forma di protezione, se non recentemente in occasione del trattenimento presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri di Ponte Galeria;

il richiedente non si è mai quindi impegnato per regolarizzare la sua posizione e non ha mai svolto un'attività lavorativa con un regolare contratto di lavoro; diversamente risultano a suo carico numerosi precedenti di polizia per invasione di terreni o edifici, per percosse, danneggiamento, resistenza e violenza a pubblico ufficiale, nonché una segnalazione per "codice rosso" dalla Questura di Biella;

come già esposto in premessa, sono stati rispettati i termini di legge per la richiesta di convalida del trattenimento;

non sussistono profili di illegittimità degli atti presupposti, di vulnerabilità del trattenuto e, in generale, elementi che possano costituire motivi ostativi al trattenimento;

sussistono pertanto, nel caso concreto, i presupposti per la convalida del trattenimento a norma di tutte le disposizioni richiamate;

PDF Eraser Free

ciò posto, deve tuttavia osservarsi che con ordinanza del 5 novembre 2025 la Corte di Appello di Roma ha sollevato il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ex art. 267 TFUE, dubitando che vi fosse la competenza dell'Italia a stipulare il cd. Protocollo Italia – Albania, tenuto conto di quanto disposto dagli artt. 4, par. 3 TUE, 3 par. 2 TFUE e 216 par. 1 TFUE, secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata;

con il ridetto rinvio pregiudiziale la Corte di Appello di Roma ha dubitato, altresì, della conformità di talune disposizioni del Protocollo al diritto dell'Unione Europea;

ove tali dubbi fossero ritenuti fondati da codesta Corte, la convalida del trattenimento disposto dalla Questura di Roma presso il CPR di Gjader, in Albania, in applicazione del cd. Protocollo Italia – Albania, non potrebbe dunque essere pronunciata;

deve quindi sollevarsi il medesimo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nei medesimi termini in cui è stato già formulato, attesa la rilevanza della questione dalla cui definizione dipende la decisione in ordine alla richiesta di convalida oggetto del presente procedimento;

tanto premesso e rilevato, tanto premesso e rilevato,

pronuncia la seguente

ORDINANZA

con la quale è sollevato

RINVIO PREGIUDIZIALE

alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ex art. 267 TFUE.

1. Le disposizioni rilevanti

1.1. Il diritto dell'Unione Europea

1.1.1

Art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

PDF Eraser Free

1.1.2

Art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

1.1.3

Art. 4 del Trattato sull'Unione Europea

[…]
3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.
Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.
Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

1.1.4

Art. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

[…]
2. L'Unione ha (…) competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

1.1.5

Articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

[…]

PDF Eraser Free

2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. **[**…**]**

1.1.6

Articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.
2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:
a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.
3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

1.1.7

Articolo 216 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.
[…]

PDF Eraser Free

1.1.8

Articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:
a) sull'interpretazione dei trattati;
b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. **[**…**]**

1.1.9

Articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

1.Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:
[…]
(f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.
[…]
4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

1.1.10

Articoli 26, 43 e 46 della Direttiva 013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

Articolo 26
Trattenimento
1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE.
2. Qualora un richiedente sia trattenuto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido controllo giurisdizionale a norma della direttiva 2013/33/UE.

Articolo 43
Procedure di frontiera
1. Gli Stati membri possono prevedere procedure, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, per decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro:
a) sull'ammissibilità di una domanda, ai sensi dell'articolo 33, ivi presentata; e/o
b) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 31, paragrafo 8.

PDF Eraser Free
[…]

3. Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito.

Articolo 46

Diritto a un ricorso effettivo

1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice […]

[…]

4. Gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso.

[…]

1.1.11

Articoli 8, 9, 10, 17, 19 e Considerando 15 della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

Considerando 15

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

Articolo 8

Trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

PDF Eraser Free
[…]

4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato.

[…]

Articolo 9

Garanzie per i richiedenti trattenuti

[…]

2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quasi si basa.

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. […]

Articolo 10

Condizioni di trattenimento

[…]

4. Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.

[…]

Articolo 17

Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

[…]

2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale. Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili, ai sensi dell'articolo 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

[…]

Articolo 19

PDF Eraser Free
Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali.

2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica.

1.1.12

Articoli 10, 11 e 12 della Direttiva UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

Articolo 10

Trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità. Il trattenimento è basato soltanto su uno o più dei motivi di trattenimento di cui al paragrafo 4. Il trattenimento non ha carattere punitivo.

2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo che non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

[…]

Articolo 11

Garanzie per i richiedenti trattenuti

[…]

2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quasi si basa, oltre ai motivi per i quali non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento, d'ufficio o su domanda del richiedente, o entrambi. […]

5. […]

Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

Articolo 12

Condizioni di trattenimento

[…]

4. Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte

PDF Eraser Free
limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.

[…]

1.1.13

Articolo 54 del Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

1. Per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'articolo 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'articolo 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro.

[…]

1.2 **Il diritto nazionale**

1.2.1

Articoli 10 e 13 della Costituzione italiana.

Art. 10

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Articolo 13

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. […]

1.2.2

Articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n° 142

Trattenimento

1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.

PDF Eraser Free
[…]

3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, 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. La disposizione del primo periodo si applica anche nel caso in cui il centro sia situato in una zona di frontiera o di transito ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

[…]

5. Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dalla sua adozione, alla corte d'appello di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46. […]

1.2.3

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

Art. 1

1. Nell'ambito del presente Protocollo, con i termini seguenti si intende:

[…] c) «Aree»: beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1 del presente Protocollo; […]

Art. 3

1. La Parte albanese riconosce alla Parte italiana il diritto all'utilizzo delle Aree, secondo i criteri stabiliti dal presente Protocollo. […]

Art. 4

1. La Parte italiana può realizzare nelle Aree le strutture indicate nell'Allegato 1. Le Parti concordano che il numero totale di migranti presenti contemporaneamente nel territorio albanese in applicazione del presente Protocollo non potrà essere superiore a 3.000 (tremila).

2. Le strutture di cui al paragrafo 1 sono gestite dalle competenti autorità della Parte italiana secondo la pertinente normativa italiana ed europea. Le controversie che possano nascere tra le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana.

3. Le competenti autorità albanesi consentono l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei migranti accolti nelle strutture di cui al paragrafo 1, al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse. Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese. I trasferimenti da e per le strutture medesime sono a cura delle competenti autorità italiane.

PDF Eraser Free
4. L'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane. All'arrivo nel territorio albanese, le autorità competenti di ciascuna delle Parti procedono separatamente agli adempimenti previsti dalla rispettiva normativa nazionale e nel rispetto del presente Protocollo.

[…]

8. In caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possono fare fronte nell'ambito delle strutture di cui al paragrafo 1, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane responsabili delle medesime strutture per assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili ai migranti ivi trattenuti.

[…]

Art. 9

Il periodo di permanenza dei migranti nel territorio della Repubblica di Albania in attuazione del presente Protocollo non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana. Le autorità italiane, al termine delle procedure eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese. Le spese relative a tali procedure solo totalmente sostenute dalla Parte italiana conformemente alle disposizioni del presente Protocollo.

1.2.4

La Legge 21 febbraio 2024, n. 14 - Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno, come modificata dal d.l. 28 marzo 2025, n. 37, convertito con modificazioni dalla l. 23 maggio 2025, n. 75

Art. 3 – Disposizioni di coordinamento

[…]

2. Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte 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, nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Ai fini dell'esecuzione del Protocollo, le aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo medesimo sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

4. Le strutture indicate alle lettere A) e B) dell'allegato 1 al Protocollo sono equiparate a quelle previste dall'articolo 10-ter, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La struttura per il

PDF Eraser Free

rimpatrio indicata alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo è equiparata ai centri previsti ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. Il trasferimento effettuato dalle strutture di cui all'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 alla struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo 14, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto. Lo straniero trasferito nella struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo vi permane, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, 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.

[…]

Art. 4 - Giurisdizione e legge applicabile

1. Ai migranti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), del Protocollo si applicano, in quanto compatibili, il testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.

[…]

2. Le ragioni del rinvio pregiudiziale

2.1 Il 6 novembre 2023 è stato siglato il cd. Protocollo Italia - Albania, cioè un accordo internazionale con il quale l'Albania (Paese terzo esterno all'Unione Europea) si è impegnata a consentire l'utilizzo da parte dell'Italia delle aree di cui all'art. 1 lett. c), meglio definite nell'Allegato 1 dello stesso Protocollo, interne al territorio albanese, per la realizzazione di strutture deputate alla gestione dei flussi migratori italiani e presso le quali è previsto l'esercizio della giurisdizione italiana. In forza delle previsioni di cui al trattato internazionale in esame ed alla relativa legge di ratifica, l'Italia gestisce, in parte, i propri flussi migratori in ingresso ed in uscita conducendo presso tali aree – equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell'interno - 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, nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

PDF Eraser Free
2.2 L'odierno trattenuto rientra nella seconda delle categorie indicate, trattandosi di cittadino di Paese terzo già trattenuto in un Cpr italiano, poi trasferito nelle zone albanesi di cui al Protocollo. In tali zone, a norma dell'art. 4, par. 3 del Protocollo, i migranti permangono al solo fine di effettuare le procedure di frontiera nell'ambito della gestione delle relative domande di asilo o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse; nel caso di specie, il trattenuto è stato trasferito dovendo essere rimpatriato a seguito di disposta espulsione; tuttavia, permanendo in Albania, egli ha presentato domanda di protezione internazionale all'Italia ed è pertanto divenuto richiedente asilo.

2.3 A norma dell'art. 4 comma 1 della legge 14/24 (di ratifica del cd. Protocollo), ai migranti che possono essere condotti o trasferiti in Albania si applicano, in quanto compatibili, il testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale. In applicazione di tale disciplina, l'odierno richiedente asilo è stato trattenuto a Gjader ed oggi si chiede a questo Ufficio la convalida del provvedimento che dispone che vi permanga, da trattenuto che ha richiesto l'asilo e per il tempo della definizione della domanda.

2.4 Il trattato internazionale stipulato tra l'Italia e l'Albania rientra nell'ambito di una materia (controlli alle frontiere, diritto di asilo e immigrazione) che si inquadra nel Titolo V della Parte III del TFUE. In particolare, in applicazione del disposto di cui all'art. 67 par. 2 del TFUE e dell'art. 78 TFUE l'Unione ha sviluppato una politica comune in materia di asilo e protezione istituendo un sistema comune di asilo che include, tra l'altro, procedure per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria, norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria. Attualmente tali norme sono confluite nel sistema comune europeo di asilo (CEAS, Common European Asylum System), che, partendo dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati come modificata dal relativo protocollo del 1967, regola e stabilisce norme comuni in materia di protezione internazionale nella prospettiva di armonizzare l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di asilo tra gli Stati membri.

PDF Eraser Free
2.5 Ci si deve dunque innanzitutto domandare se le norme del CEAS debbano trovare applicazione nell'ambito del Protocollo Italia – Albania e delle procedure che si svolgono sul territorio albanese sulla base delle relative previsioni, e dunque anche al caso dell'odierno trattenuto che ha chiesto all'Italia la protezione internazionale trovandosi a Gjader.

2.6 A tal proposito, come già anticipato al par. 2.3, è espressamente prevista l'applicazione nell'ambito di tali procedure del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, oltre, in virtù di un più generale richiamo, alla disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale; vi è poi l'ulteriore specificazione secondo cui tale sistema di norme si applica solo *in quanto compatibile* e non, dunque, in modo necessario, costante e uniforme.

2.7 Invero, è opinione di questa Corte che nell'ambito delle previste procedure di frontiera (per i richiedenti asilo, quindi per esaminare le relative domande) e nelle procedure di rimpatrio dei migranti irregolari trasferiti in Albania da già trattenuti, anche se svolte su territorio albanese, l'Italia, quale Stato membro dell'UE, sia vincolato al rispetto integrale delle norme del CEAS. Infatti, la circostanza del trasferimento in aree esterne al territorio nazionale e dell'Unione dei cittadini di Paesi terzi già trattenuti in Italia e che comunque vi abbiano già soggiornato, o dei cittadini di Paesi terzi imbarcati su navi italiane in acque internazionali, non può essere reputata sufficiente a interrompere il collegamento giuridico con l'Italia, che resta destinataria della domanda di asilo e che, nel caso di trasferimento dal territorio nazionale, è anche il Paese in cui il richiedente ha già soggiornato. Il trasferimento coattivo in Albania dal territorio nazionale o dalle acque internazionali a mezzo di navi italiane è, in altri termini, una circostanza neutra ai fini della disciplina applicabile.

2.8 Espressamente, poi, gli artt. 4 e 9 del Protocollo Italia – Albania limitano la permanenza dei cittadini di Paesi terzi in Albania ai casi ed ai tempi previsti, eccettuati i quali le autorità italiane sono tenute a trasferirli fuori dal territorio albanese; una volta rientrati in Italia, ai cittadini di Paesi terzi sono pacificamente ed integralmente applicabili le norme del CEAS, con la conseguenza che non sembrano potersi ammettere variazioni nella normativa applicabile al migrante da espellere od al richiedente asilo che siano dipendenti da fattori

PDF Eraser Free
meramente temporanei od eventuali, connessi ad atti organizzativi interni della Amministrazione.

2.9 In tal senso, sebbene in fattispecie differenti, codesta Corte si è più volte espressa proprio garantendo l'applicazione della normativa unionale ove il collegamento con il territorio dell'Unione permanga; ciò al fine di evitare che la fattispecie venga sottratta agli obblighi e alle garanzie previsti da tale normativa cogente, in modo da pregiudicarne l'effetto utile e la tutela efficace e completa delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche che detta normativa mira a garantire (in tal senso, per esempio, Causa C-131/12, Google Spain SL e Google Inc. contro Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González, EU:C:2014:317, par. 58).

2.10 Quanto alla disciplina che ci occupa, dunque, non appare sufficiente che un cittadino di Paese terzo già presente in Italia o soccorso da navi italiane in acque internazionali venga autoritativamente trasferito in Albania perché venga meno l'operatività del CEAS, la cui ampia e uniforme applicazione verrebbe altrimenti impedita.

2.11 D'altronde, come statuito da codesta Corte con Parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 68, "*spetta agli organi giurisdizionali nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo (v., in tal senso, sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 38 e giurisprudenza ivi citata)*".

2.12 Ritiene dunque questa Corte che, con particolare riferimento al richiedente asilo di cui si chiede oggi la convalida del trattenimento, si applichi integralmente il Sistema Comune di Asilo, avendo egli già soggiornato in Italia, essendo stato trattenuto da irregolare sul territorio italiano e ben potendo farvi rientro da richiedente asilo oggi a seguito di una eventuale mancata convalida in sede giurisdizionale, senza che il mero trasferimento in Albania sia idoneo a mutare il quadro normativo in cui si inserisce la sua vicenda migratoria.

2.13 L'integrale e necessaria applicazione del diritto dell'Unione anche ai cittadini di Paesi terzi trasferiti in territorio albanese radica dunque la competenza di codesta Corte di Giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla competenza a stipulare il Protocollo Italia – Albania, quale atto compiuto da uno Stato membro, ai sensi dell'art. 267 par. 1 lett. b del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che si reputa questione preliminare alla richiesta convalida del trattenimento dell'odierno richiedente asilo.

PDF Eraser Free
2.14 Tanto premesso, questa Corte innanzitutto osserva in termini generali che, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri "*adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione*" e "*si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*", compresi quelli perseguiti dalle direttive (in termini, Causa C-61/11 PPU, El Dridi, EU:C:2011:268, punto 56; in particolare, con tale pronuncia codesta Corte ha tra l'altro evidenziato che, anche nelle materie di competenza degli Stati membri, se nei relativi ambiti giuridici può nondimeno incidere il diritto dell'Unione - v. in questo senso, in particolare, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 19, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19 - , questi ultimi devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione ed, in particolare, detti Stati non possono applicare una normativa tale da compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e da privare così quest'ultima del suo effetto utile).
2.15 A proposito dell'obbligo di leale cooperazione e stavolta con particolare riguardo alla stipula di trattati internazionali da parte degli Stati membri, la Grande Sezione di Codesta Corte, con sentenza 20 aprile 2010, Commissione c. Regno di Svezia, causa C-246/07, ha ribadito ai par. 71-73 che "*71 …la Corte ha già statuito che tale obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, né dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi (sentenze 2 giugno 2005, causa C-266/03, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-4805, punto 58, e 14 luglio 2005, causa C-433/03, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6985, punto 64). […] 73 Qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità della rappresentanza internazionale della Comunità [deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, punti 34-36 (per analogia con il Trattato CEEA); parere 2/91 del 19 marzo 1993, Racc. pag. I-1061, punto 36; parere 1/94 del 15 novembre 1994, Racc. pag. I-5267, punto 108, e sentenza 19 marzo 1996, causa C-25/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1469, punto 48].*"

PDF Eraser Free

2.16 Consegue da tutto quanto esposto che, nelle materie disciplinate dall'Unione Europea con atti normativi e/o con accordi internazionali, ove anche residui una competenza dei singoli Stati membri, essa dovrà essere esercitata secondo il principio di leale collaborazione e senza rischi per il perseguimento degli obiettivi comuni dell'Unione.

2.17 In tale quadro generale, e con particolare riguardo alla competenza a stipulare trattati internazionali, prima dell'introduzione dell'art. 3 par. 2 TFUE codesta Corte ha statuito con sentenza 31 marzo 1971, Commissione c. Consiglio (AETS), Causa 22/70 ai par. 16/19 che "*tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli stati membri non hanno più il potere - nè individualmente, nè collettivamente - di contrarre con gli stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Man mano che queste norme comuni vengono adottate, infatti, si accentra nella comunità la competenza ad assumere e ad adempiere - con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario - degli impegni nei confronti degli stati terzi. Di conseguenza, nell' attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla comunità da quello delle relazioni esterne*".

2.18 E' stata in tal modo enunciata la nota "regola AETS", poi codificata con l'adozione del Trattato di Lisbona nell'art. 3, par. 2, TFUE, a norma del quale l'Unione ha la competenza esclusiva a concludere un accordo, tra l'altro, quando questo possa *incidere su norme comuni o modificarne la portata*. A sua volta l'art. 216, par. 1, TFUE dispone che *l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora … la conclusione di un accordo … possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.*

2.19 Tali norme sono state poi applicate ed interpretate da codesta Corte negli anni successivi, sino a chiarire che "*tali impegni possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'Unione o modificarla anche qualora questi ultimi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme […]. Inoltre, fuori dall'ambito delle istituzioni dell'Unione, gli Stati membri non possono assumere tali impegni, e ciò anche se non vi siano possibili contraddizioni tra questi ultimi e le norme comuni dell'Unione*" (cfr. sentenza 4 settembre 2014, Commissione c. Consiglio, Causa C- 114/12, par. 70/71; nello stesso senso: "*l'incidenza sulle norme dell'Unione determinata dagli impegni internazionali può verificarsi anche in assenza di contraddizione tra loro*", parere 1/13, EU:C:2014:2303, punto 86, parere 2/91, EU:C:1993:106, punti 25 e 26).

2.20 Basterebbe dunque, secondo il criterio interpretativo fornito da codesta Corte con le richiamate pronunce, che l'Unione abbia normato già in gran parte la materia, come è

PDF Eraser Free
certamente nel caso di specie, perché si intenda preclusa agli Stati membri la facoltà di concludere accordi internazionali con Paesi terzi che, solo per intervenire nella materia normata, avrebbero idoneità a incidere sulle norme comuni anche in assenza di conflitto o antinomia.

2.21 Numerose altre specificazioni alla regola AETS e relative deroghe sono state poi di volta in volta precisate con pronunce di codesta Corte (si richiamano, a mero titolo esemplificativo, il parere 1/03, EU:C:2006:81, punto 150, la sentenza Green Network, 26 novembre 2014, EU:C:2014:2399, punto 59, il parere 2/15, EU:C:2017:376, punti 192, 202, 210, 217).

2.22 Particolare rilevanza ai fini che ci occupano riveste il parere della Grande Sezione di codesta Corte del 14 febbraio 2017, n. 3/15, EU:C:2017:114, poiché in tal sede sono stati compiutamente ricapitolati i criteri di individuazione della competenza esterna dell'Unione in via esclusiva, come segue: " 105 *A questo proposito, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il rischio di incidere su norme comuni dell'Unione o di modificarne la portata mediante impegni internazionali assunti dagli Stati membri, che può giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, esiste quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione di dette norme [parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 71, e sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punto 29].* 106. *L'accertamento di un siffatto rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione [parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 72, e sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punto 30].* 107. *In particolare, impegni internazionali di tal genere possono incidere sulle norme dell'Unione o modificarne la portata quando questi ultimi rientrano in un ambito già disciplinato in gran parte da norme siffatte [v., in tal senso, parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 73, e sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punto 31].* 108. *Ciò premesso, dato che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione, l'esistenza di una competenza, per giunta di natura esclusiva, deve basarsi su conclusioni tratte da un'analisi complessiva e concreta del rapporto esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore. Quest'analisi deve prendere in considerazione gli ambiti disciplinati, rispettivamente, dalle norme del diritto dell'Unione e dalle disposizioni dell'accordo previsto, le loro prevedibili prospettive di evoluzione nonché la natura e il*

PDF Eraser Free
contenuto di queste norme e disposizioni, al fine di verificare se l'accordo in questione possa pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il buon funzionamento del sistema che esse istituiscono [parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 74, e sentenza del 26 novembre 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punto 33]."

2.23 Facendo puntuale applicazione di tali principi, questa Corte rileva in primo luogo che, come già osservato al par. 2.4, l'accordo stipulato tra Italia e Albania interviene certamente a fondare impegni bilaterali tra i due Stati nell'ambito di una materia, quella della gestione dei flussi migratori che interessano l'Italia, disciplinata dal diritto dell'Unione.

2.24 In particolare, avendo i due Paesi pattuito che l'Italia possa gestire i propri flussi migratori conducendo i cittadini di Paesi terzi presso le aree, parificate a zone di frontiera o di transito, situate sul territorio albanese e che resta assoggettato alla sovranità albanese (benchè vi si applichi la giurisdizione italiana), ove anche si svolgeranno le procedure in frontiera e di rimpatrio, si ravvisa una congruenza tra la materia oggetto dell'accordo internazionale e quella oggetto delle norme comuni, rientrando l'accordo in un ambito già coperto dal CEAS. Da ciò discende, coerentemente con quanto più volte statuito da codesta Corte, il rischio che l'accordo incida su norme comuni dell'Unione o ne modifichi la portata.

2.25 Questa Corte reputa sussistere anche l'ulteriore requisito della materia oggetto dell'accordo che sia disciplinata già *in gran parte* da norme dell'Unione. Infatti, il sistema europeo comune di asilo, secondo quanto voluto dall'art. 78 TFUE come riscritto con il Trattato di Lisbona, non detta più soltanto norme minime cogenti per gli Stati ma costituisce una vera e propria politica comune in materia di asilo. Si tratta di un sistema articolato, volto a conferire uno status di protezione internazionale valido in tutta l'Unione europea, ove ne sussistano i presupposti, che disciplina certamente nella gran parte la materia, imponendo agli Stati di uniformarsi tra l'altro su qualifiche, procedure ed accoglienza dei richiedenti asilo, assai spesso con previsioni ritenute da codesta Corte aventi efficacia diretta.

2.26 Esaminato poi il diritto dell'Unione in materia anche nelle sue prospettive future a breve termine, conformemente al criterio definito da codesta Corte, tra l'altro, nel parere n. 3/15, richiamato nel paragrafo 2.22, si osserva che una sempre maggiore uniformità ed un ancor maggiore grado di armonizzazione delle politiche sul tema delle migrazioni sono in procinto di essere raggiunti con l'applicazione, prossima, delle norme riconducibili al Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo; esso, tra l'altro, andrà a sostituire le direttive con

PDF Eraser Free
regolamenti direttamente applicabili negli Stati membri ed eliminerà le diverse clausole opzionali previste attualmente dalle normative in vigore così come la facoltà di introduzione di norme nazionali più favorevoli, seppur con alcune eccezioni. L'Unione dunque disciplina la materia delle migrazioni e dell'asilo, ed è in procinto di disciplinarla in maniera ancora più stringente, certamente per la gran parte della stessa.

2.27 Tanto premesso, andando a svolgere un'analisi complessiva e concreta del rapporto esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore come pure richiesto da codesta Corte, è opinione di questo giudicante che l'accordo stipulato dall'Italia con l'Albania sia idoneo a pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il buon funzionamento del sistema che esse istituiscono sotto molteplici aspetti.

2.28 Anzitutto, la definizione delle norme applicabili alle procedure che si svolgeranno sul territorio albanese, sebbene sotto la giurisdizione italiana, rivela il dubbio dello stesso legislatore circa l'effettiva applicabilità, in terra straniera, dell'intero complesso di norme nazionali e dell'Unione dettate in materia. La specificazione contenuta nell'art. dell'art. 4 comma 1 della legge 14/24 dei singoli atti normativi interni di attuazione e della normativa italiana ed europea definiti applicabili in quanto compatibili – di cui già si è detto ad altri fini nei paragrafi 2.3 e 2.6 – è infatti indicativa della circostanza per cui lo stesso legislatore si è prefigurato, astrattamente, la possibilità che lo svolgimento delle procedure in terra albanese comporti dei fattori oggettivi e necessari di scostamento rispetto a quanto previsto per le medesime procedure che si svolgano in Italia. Si ravvisa quindi un primo fattore di potenziale pregiudizio per l'uniforme applicazione del CEAS nella parte in cui la stessa legge di ratifica dell'accordo prevede espressamente che, in virtù dello svolgimento all'estero delle procedure di frontiera o di rimpatrio, pur rientranti nell'ambito della gestione dei flussi migratori relativi allo Stato italiano, il rispetto degli obblighi assunti con lo Stato terzo e la collocazione territoriale delle aree determinino una applicazione solo eventuale del diritto dell'Unione. E' dunque espressamente previsto in via normativa il rischio di deroga all'uniformità della applicazione delle norme del CEAS.

2.29 In secondo luogo, questa Corte osserva che gli accordi raggiunti con l'Albania generano una serie di conseguenze in merito alla permanenza dei cittadini di Paesi terzi nelle aree individuate di Shengjin e Gjader. Infatti, a norma dell'art. 4, par. 3 del Protocollo *le competenti autorità albanesi consentono l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei*

PDF Eraser Free
migranti accolti nelle strutture di cui al paragrafo 1, al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse. Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese. A norma dell'art. 9 del Protocollo, *le autorità italiane, al termine delle procedure eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese.*

2.30 Consegue a tali previsioni che, necessariamente, i migranti condotti in Albania restano ristretti nelle aree individuate, senza che vi sia per loro la possibilità di circolare liberamente sul territorio albanese, ove anche essi non siano o non siano più formalmente trattenuti. Ove infatti cessasse il titolo per la permanenza nelle aree suddette, i migranti non potrebbero liberamente uscire dai centri ma andrebbero ritrasferiti in Italia dalle autorità italiane.

2.31 Tanto premesso, occorre innanzitutto rilevare che, secondo l'interpretazione fornita da codesta Corte, il trattenimento è una misura coercitiva idonea a privare "*il soggetto della sua libertà di circolazione e [che] lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto*" (Art. 2, lett. h), della direttiva 2013/33/UE, come interpretato dalla Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 14 maggio 2020, causa C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, FMS e altri (par. 223). Codesta Corte in particolare ha precisato al par. 231 di tale pronuncia che "*le direttive 2008/115 e 2013/33 devono essere interpretate nel senso che l'obbligo imposto a un cittadino di un paese terzo di soggiornare in modo permanente in una zona di transito avente un perimetro circoscritto e ristretto, all'interno della quale i movimenti di tale cittadino sono limitati e sorvegliati e che lo stesso non può legalmente abbandonare di sua iniziativa, qualunque sia la sua direzione, configura una privazione di libertà, caratteristica di un «trattenimento» ai sensi delle direttive di cui trattasi*.".

2.32 In prospettiva, il concetto di trattenimento nel Nuovo Patto sulle migrazioni e l'asilo non muta, dal momento che esso è previsto come "*Il confinamento di una persona da parte di uno Stato membro in un determinato luogo, dove tale persona è privata della libertà di circolazione*" (Art. 2(9) Direttiva Accoglienza 2024/1346; art. 2(12) Regolamento Accertamenti 2024/1356).

2.33 Ebbene, alla luce degli accordi raggiunti tra Italia e Albania a mezzo del Protocollo in esame, dovendo i cittadini di Paesi terzi ivi trasferiti soggiornare obbligatoriamente in dette aree con perimetro circoscritto e ristretto senza avere la facoltà di abbandonarle di loro iniziativa, in qualunque direzione, si configura a loro carico una privazione di libertà che

PDF Eraser Free
integra sempre e in ogni caso gli estremi del trattenimento cui pertanto, in tutte le ipotesi di cui al Protocollo, essi vengono sottoposti senza che sussista una alternativa legale ed effettiva sul territorio albanese.

2.34 Avendo poi specifico riguardo al caso oggetto dell'odierna convalida, cioè di un cittadino di Paese terzo irregolare in Italia e trasferito in quanto già trattenuto a fini espulsivi, che poi diviene richiedente asilo, questa Corte evidenzia il fatto che, ove anche il trattenimento del richiedente asilo non venisse convalidato, egli non potrebbe essere immediatamente liberato, mentre permarrebbe una condizione di trattenimento di fatto per tutto il tempo necessario alle autorità italiane a portarlo fuori dal centro e ricondurlo in Italia, con sostanziale prolungamento dei tempi della privazione di libertà al di fuori di una base legale.

2.35 Il trattenimento dei migranti condotti o trasferiti in Albania, dunque, lungi dall'essere ipotesi solo eventuale e di *extrema ratio* come richiesto dalle norme dell'Unione, diviene necessario ed anzi inevitabile durante la loro permanenza sul suolo albanese ed anche a seguito di liberazione disposta dalla Autorità Giudiziaria, sino al raggiungimento del territorio italiano.

2.36 E' peraltro difficile ipotizzare che tali migranti, ed in particolare quelli eventualmente soccorsi o comunque intercettati in acque internazionali, siano effettivamente in grado di accedere a misure alternative.

2.37 Si rileva pertanto che il trattenimento necessario, privo di concrete alternative ed idoneo a prolungarsi sino al raggiungimento eventuale del suolo italiano appare innanzitutto in conflitto con l'art. 26 della Direttiva Procedure 2013/32/UE e con l'art. 8, par. 1, della Direttiva Accoglienza 2013/33/UE, a norma dei quali gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente; lo stesso principio è dettato a questo punto dall'art. 10, par, 1, della direttiva 2024/1346 di prossima applicazione.

2.38 Inoltre, il Considerando 15 della Direttiva Accoglienza definisce i limiti del trattenimento, disponendo che i richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali individuate dalla medesima Direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità; ancora, a norma dell'art. 8 par. 2 della Direttiva Accoglienza 2013/33/UE *ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive*, ed a norma del par. 4 della medesima disposizione *gli Stati membri provvedono*

PDF Eraser Free
affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato. Lo stesso principio di necessità e proporzionalità del trattenimento è ora dettato nel Nuovo Patto dall'art. 10, par. 2, Direttiva 2024/1346.

2.39 Ancora, ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. f) CEDU (a norma del quale *nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge […] (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio*) il trattenimento costituisce un'ipotesi eccezionale, da interpretare in modo restrittivo (Corte Edu, Sentenza El-Masri c. ex Repubblica Jugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, § 230). Pertanto, codesta Corte ha statuito che il trattenimento di un richiedente, comportando una limitazione dell'esercizio del diritto alle libertà sancito all'art. 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, è una misura eccezionale, cui è possibile fare ricorso esclusivamente in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo (Corte di giustizia, Sentenza del 15 febbraio 2016, J.N., C-601/15 PPU, punto 63). L'art. 6 della Carta sancisce, infatti, diritti corrispondenti a quelli di cui all'art. 5 CEDU (v. Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti Fondamentali, (2007/C 303/02)); ne consegue che, in forza dell'art. 52, par. 3 della Carta stessa, le limitazioni legittimamente applicabili al diritto alle libertà di cui all'art. 6 della Carta non possono andare oltre i limiti previsti dall'art. 5 della CEDU.

2.40 In ordine poi alla legittimità del trattenimento, la tutela giurisdizionale deve essere effettiva ed il controllo di legittimità deve essere pieno, come statuito innanzitutto dall'art. 5 par. 4 CEDU, a norma del quale *ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.* Proprio in considerazione del fatto che "*ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, [...]costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della Carta*", la Grande sezione di codesta Corte ha statuito che deve essere assicurata "*una tutela giurisdizionale di livello elevato*" tale per cui l'autorità giudiziaria competente deve, eventualmente anche d'ufficio, accertare la violazione di uno dei presupposti di legittimità del trattenimento previsti dal diritto UE (Corte di giustizia,

PDF Eraser Free
Sentenza dell'8 novembre 2022, Cause riunite C-704/20 e C-39/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention), punti 72 e 88).

2.41 Il medesimo principio è dettato dall'art. 9, parr. 2 e 3, della Direttiva 2013/33 e, quanto al Nuovo Patto, dall'art. 11, parr. 2 e 3, della Direttiva 2024/1346. Peraltro, a norma dell'art. 11 cit. par. 5 ultima parte, *se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente*.

2.42 Tale ultimo principio appare non rispettato nel caso odierno del trattenimento del cittadino di Paese terzo trasferito da un Cpr italiano a Gjader in quanto, pur eventualmente a seguito della liberazione in sede di convalida, egli permane di fatto in una condizione di trattenimento anche oltre la non convalida pronunciata in sede giurisdizionale sino a quando non sia condotto sul territorio italiano, senza dunque essere immediatamente liberato.

2.43 Con riguardo a tutti gli aspetti esaminati, dunque, questa Corte ravvisa non già solo il rischio che l'accordo internazionale incida sulle norme dell'Unione ma un effettivo conflitto tra il contenuto dell'accordo e le norme del CEAS, sia con riferimento al caso che ci occupa del cittadino di Paese terzo trasferito da trattenuto in attesa di espulsione che con riferimento alla diversa categoria dei cittadini di Paesi terzi soccorsi o intercettati in mare.

2.44 Passando ad altro aspetto, questa Corte osserva che il Protocollo Italia Albania e la relativa legge di ratifica consentono lo svolgimento delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale presentate in Albania in un territorio esterno all'Unione Europea, estendendo la procedura di cui agli artt. 31 e 43 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, anche al di fuori delle zone riconosciute come di frontiera dal sistema europeo comune di asilo e delle ipotesi ivi previste.

2.45 In particolare, l'art. 3 comma 3 della legge n. 14/2024 di ratifica del Protocollo, con la equiparazione delle aree di cui all'art. 1 lett. c) del Protocollo alle zone di frontiera o di transito italiane, istituisce una ipotesi inedita per il sistema europeo comune di asilo, che è la *fictio* di frontiera in zone che non sono geograficamente tali e si trovano all'esterno rispetto al territorio dell'UE.

2.46 Invero, l'articolo 43 della direttiva 2013/32 prevede che la procedura di frontiera può aver luogo a seguito di una domanda presentata a un valico di frontiera esterno o in una

PDF Eraser Free
zona di transito ed autorizza gli Stati membri a «trattenere», ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, i richiedenti protezione internazionale che *si presentano alle loro frontiere* (in tal senso, punto 239 Cause riunite C-924/19 e C-925/19 PPU, *FMS*, 14 maggio 2020, Grande Sezione), mentre il Protocollo Italia – Albania estende la procedura stessa anche ad ipotesi non prevista dal CEAS, cioè quella del cittadino di Paese terzo che abbia già soggiornato all'interno della UE e che in un secondo momento venga condotto in zona equiparata a frontiera o quella del migrante che non si sia spontaneamente presentato a un valico di frontiera, e purtuttavia in tal sede debba essere sottoposto alla procedura di frontiera.

2.47 Sotto lo specifico profilo in esame, dunque, è opinione di questa Corte che sia configurabile un conflitto tra le previsioni di cui al Protocollo Italia – Albania e le specifiche - e tassative - previsioni di cui alla Direttiva cd. Procedure, con particolare riferimento alle ipotesi in cui è ammesso lo svolgimento della procedura in frontiera per l'esame della domanda di asilo.

2.48 In ogni caso, ove anche non fosse ravvisato l'indicato conflitto, l'individuazione di una zona di frontiera esterna al territorio nazionale e a quello dell'Unione, in quanto sita in Paese extra UE, costituisce elemento inedito e come tale del tutto idoneo ad incidere sulle norme del CEAS oltre che a modificarne la portata, introducendo un istituto non contemplato dal sistema comune quale la frontiera in Paesi extra UE. Benché infatti la Direttiva Procedure lasci alla discrezionalità degli Stati membri l'individuazione delle zone di frontiera, l'art. 43, par. 3, della Direttiva stessa prevede che, in casi eccezionali di afflusso massiccio di richiedenti, la procedura di frontiera, pur suscettibile di un'applicazione più ampia in termini di tempi e luoghi di svolgimento, deve comunque avvenire "*nelle immediate vicinanze della frontiera*". Se ne deduce che il suddetto vincolo di immediata vicinanza deve trovare applicazione, *a maggior ragione*, in situazioni non eccezionali.

2.49 D'altra parte, anche volendo accogliere un'interpretazione estensiva circa l'ambito di applicazione geografico delle zone di frontiera, quale quella proposta dall'Avvocato generale Emiliou nelle sue conclusioni rese nelle Cause riunite da C-50/24 a C-56/24, l'istituzione delle suddette zone all'esterno del territorio di uno Stato membro andrebbe a incidere sulle norme comuni rilevanti in materia, continuando a restare ipotesi inedita, poiché allo stato nessuna ipotizzata estensione delle zone di frontiera giunge sino alla individuazione delle stesse in territori extra UE.

PDF Eraser Free

2.50 Certamente, quindi, ove l'Italia in esecuzione dell'accordo esaminasse le domande di asilo nelle previste aree albanesi, lo stesso sarebbe idoneo a pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il buon funzionamento del sistema che esse istituiscono, dal momento che gli Stati membri dell'UE valutano le loro domande in zone di frontiera o di transito situate sui loro territori o, comunque, sul territorio dell'Unione e mai all'esterno di esso.

2.51 Ciò deve ribadirsi anche alla luce delle norme di prossima applicazione del Nuovo Patto sulle migrazioni, dal momento che a norma dell'art. 54 par. 1 del Regolamento Procedure n. 1348/2024, che andrà ad abrogare la Direttiva cd. Procedure n. 32/2013, *per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'articolo 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'articolo 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro.*

2.52 Difetta dunque, anche in prospettiva evolutiva del diritto UE, qualunque previsione della possibilità di esaminare le domande di asilo in luoghi diversi dalla frontiera esterna, dalla prossimità della stessa o da zone di transito, od ancora da altri luoghi che siano tuttavia designati sul territorio dello Stato, e non già all'esterno di esso.

2.53 Osserva ulteriormente questa Corte che la conduzione dei cittadini di Paesi terzi ed in particolare dei richiedenti asilo nelle aree di Shengjin e Gjader, site in territorio albanese e dunque lontane dal territorio italiano ove prestano il patrocinio gli avvocati chiamati ad assisterli, appare idonea a pregiudicarne concretamente l'esercizio del diritto di difesa e, dunque, a vanificare non solo la previsione di cui all'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE, che ribadisce il diritto a un ricorso effettivo, ma anche la previsione di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che fonda tale diritto.

2.54 In particolare, i tempi ristretti delle procedure in frontiera e i termini assai brevi dei ricorsi avverso le decisioni di diniego, oltre alla assenza di studi legali italiani nelle aree albanesi, cui peraltro gli avvocati italiani potrebbero accedere solo una volta nominati dal cittadino di Paese terzo probabilmente privo di conoscenze sul territorio italiano, potrebbero rendere estremamente difficoltoso se non di fatto impossibile l'esercizio del diritto al ricorso effettivo, inteso innanzitutto come scelta consapevole di un difensore al quale il richiedente potrebbe affidarsi, e poi come contatto proficuo con lo stesso. A tal

PDF Eraser Free
proposito, questa Corte ravvisa non solo il rischio che l'accordo Italia – Albania pregiudichi l'uniforme interpretazione delle norme del CEAS ma un vero e proprio conflitto tra il Protocollo, che limita la presenza italiana nelle Aree albanesi alle sole persone e finalità prescritte, e il diritto fondamentale di cui all'art. 47 della Carta.

2.55 Più in generale, si osserva che a norma dell'art. 10 par. 4 della Direttiva 2013/33 (cd. Accoglienza) *gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.* La norma viene ripresa in formulazione identica dall'art. 12 par. 4 della Direttiva Accoglienza 1346/2024, inserita nel Nuovo Patto per le Migrazioni e L'Asilo, e dunque continuerà a statuire il diritto di comunicazione e visita dei richiedenti asilo da parte dei familiari ed avvocati secondo modalità che consentano l'effettività del diritto stesso.

2.56 Ebbene, la collocazione del richiedente asilo in Albania rischia di frustrare tale diritto, non consentendo tali visite e colloqui in maniera agevole in virtù della delocalizzazione in territorio extra UE dei luoghi del trattenimento.

2.57 Sotto un ulteriore profilo, la circostanza che la domanda di protezione sia esaminata in territorio albanese va a incidere sull'uniforme applicazione della disciplina contenuta nella Direttiva accoglienza in materia di tutela della salute dei richiedenti asilo.

2.58 Ai sensi dell'art. 17 di tale Direttiva, infatti, la manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale determina il sorgere dell'obbligo dello Stato membro competente di assicurare, a *tutti* i richiedenti, una qualità di vita adeguata anche *alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento* (par. 3) e che, tra l'altro, *ne tuteli la salute fisica e mentale* (par. 2). Inoltre, dall'art. 19 si evince che gli Stati membri devono garantire *quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali* che, pertanto, costituiscono una garanzia minima e imprescindibile.

2.59 Il Protocollo va a incidere su tali standard laddove all'art. 4, co. 8 dispone che *In caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possono fare fronte nell'ambito delle strutture di*

PDF Eraser Free
cui al paragrafo 1, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane responsabili delle medesime strutture per assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili ai migranti ivi trattenuti.

2.60 Dunque, analogamente a quanto già sopra esposto con riferimento alla generale clausola di compatibilità, dalla prima parte della disposizione citata emerge, innanzitutto, la consapevolezza dello stesso legislatore italiano circa la possibilità che non si riesca a far fronte, in talune situazioni, a tutte le esigenze sanitarie che possono sorgere nelle strutture collocate in territorio albanese e poste sotto la sua giurisdizione.

2.61 Inoltre – e in modo particolarmente rilevante – la circostanza che, qualora le autorità italiane non possano far fronte alle suddette esigenze, le cure mediche siano assicurate attraverso la cooperazione con le autorità albanesi e, quindi, affidate - anche per ipotesi solo parzialmente - all'assistenza sanitaria albanese, va ad incidere sui sopra richiamati standard comuni definiti dalla direttiva accoglienza con riguardo alla tutela della salute da garantire ai richiedenti asilo.

2.62 Al riguardo, si osserva che il CEAS è "*fondato sulla fiducia reciproca e su una presunzione di osservanza, da parte degli altri Stati membri, del diritto dell'Unione, segnatamente dei diritti fondamentali*" (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, Cause riunite C-411/10 e C-493/10, NS e altri, punto 83.). Una tale presunzione non può certamente aversi rispetto agli standard di tutela garantiti da parte di uno Stato terzo rispetto all'Unione.

2.63 Occorre poi evidenziare che, nella prospettiva evolutiva del diritto Unione, al momento in cui il presente rinvio pregiudiziale viene redatto non risultano approvate norme relative ai seppur preannunciati *return hubs*, i quali dunque allo stato risultano ancora allo studio degli organismi dell'Unione (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, COM(2025)101 dell'11 marzo 2025).

2.64 Si deve tuttavia precisare che, in ogni caso, tali *hubs* di rimpatrio, pensati per essere realizzati in Paesi terzi esterni all'Unione, sarebbero esclusivamente deputati allo svolgimento delle procedure di rimpatrio per i non richiedenti asilo o per i richiedenti la cui domanda sia stata rigettata in via definitiva, e non già allo svolgimento di procedure in frontiera tramite le quali vengano esaminate le domande di asilo.

PDF Eraser Free

2.65 Inoltre, per quanto è dato evincere allo stato, tali centri dovrebbero essere sottoposti alla giurisdizione dello Stato terzo con il quale sarà concluso un accordo, in analogia con gli accordi che l'Unione europea e gli Stati membri stipuleranno per l'applicazione della nozione di paese terzo sicuro.

2.66 Coerentemente con tale previsione, pronunciandosi in via consultiva a proposito dell'ipotesi di *return hubs*, l'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) nel suo rapporto del 6 febbraio 2025 (*Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues)* ha evidenziato, in apertura, (par. 21), proprio che "*la presente analisi giuridica non esamina il trattamento extraterritoriale delle domande di asilo. I cittadini di paesi terzi che raggiungono il territorio di uno Stato membro (compreso il mare territoriale), autonomamente o dopo essere stati soccorsi in mare, e chiedono asilo devono essere indirizzati alle procedure nazionali di asilo nel rispetto delle garanzie dell'acquis dell'UE in materia di asilo e nel pieno rispetto dei requisiti derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Il loro potenziale trasferimento a un centro di rimpatrio può essere preso in considerazione solo dopo il rigetto definitivo della loro domanda di asilo e in assenza di altri ostacoli giuridici all'allontanamento.*"

2.67 E' dunque possibile affermare che, allo stato, il diritto dell'Unione non conosce ulteriori ipotesi applicative del tipo del Protocollo Italia – Albania, nemmeno in prospettiva evolutiva.

2.68 Conclusivamente, è opinione di questa Corte nel proporre il presente rinvio pregiudiziale che, in virtù della circostanza per cui il Protocollo Italia – Albania ha ad oggetto una materia disciplinata per la gran parte ed in modo cogente dall'Unione Europea, è idoneo in fase applicativa a incidere su norme comuni dell'Unione od a modificarne la portata e presenta i suindicati profili di antinomia con le specificate norme dell'Unione, la competenza a stipulare un trattato internazionale di tal genere sia da riconoscersi esclusivamente in capo all'Unione e non già ai singoli Stati membri.

2.69 In ogni caso, ove codesta Corte non dovesse ritenere di condividere tale conclusione, questa Corte intende domandare, in via subordinata, se per tutte le ragioni esposte ai precedenti paragrafi da 2.29 a 2.43 in punto di trattenimento del cittadino di Paese terzo presso le aree albanesi, da 2.53 a 2.56 in punto di diritto di difesa e di visita del trattenuto e da 2.57 a 2.62 in punto di diritto alla salute del richiedente asilo le norme del diritto dell'Unione ivi specificamente richiamate ostino alla conduzione ed alla permanenza del

PDF Eraser Free
cittadino di Paese terzo, anche richiedente asilo, in aree site all'esterno del territorio dell'Unione Europea in esecuzione di un accordo internazionale del tipo del Protocollo Italia – Albania.

3. Il rinvio pregiudiziale

Nell'ambito del descritto quadro nazionale e sovranazionale, questa Corte intende pertanto sottoporre alla Corte di Giustizia Europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, i seguenti quesiti ritenuti pregiudiziali rispetto all'odierno procedimento di convalida del trattenimento:

- se l'art. 4, par. 3, TUE, l'art. 3 par. 2 TFUE e l'art. 216 par. 1 TFUE – secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata, con la conseguenza che, in ossequio al principio di leale collaborazione, il potere di concludere accordi con Stati terzi, che incidano su norme comuni o ne modifichino la portata, oppure che incidano su un settore compiutamente disciplinato dalla normativa unionale e di competenza esclusiva dell'Unione, si accentra nell'Unione stessa, ostino alla stipula da parte di uno Stato membro di un accordo internazionale con un Paese extra UE per la gestione dei flussi migratori quale il Protocollo Italia – Albania;
- in caso di risposta negativa a tale questione, se il Diritto dell'Unione, ed in particolare:

  l'art. 26 della Direttiva 2013/32/UE e gli art. 8, parr. 1, 2 e 4 e 9, parr. 2 e 3 della Direttiva 2013/33/UE, questi ultimi letti anche in combinazione con il suo Considerando 15, tutti interpretati alla luce dell'art. 6 della Carta, in punto di trattenimento;

  l'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE e l'art. 10 par. 4 della Direttiva 2013/33, interpretati alla luce dell'art. 47 della Carta, in punto di diritto di difesa e visita del trattenuto;

  gli artt. 17 parr. 2 e 3 e 19 della Direttiva 2013/33 in punto di diritto alla salute del richiedente asilo,

  ostino alla conduzione ed alla permanenza del cittadino di Paese terzo, anche richiedente asilo, in aree site all'esterno del territorio dell'Unione Europea in esecuzione di un accordo internazionale del tipo del Protocollo Italia – Albania.

4. Conseguenze della formulazione del presente rinvio pregiudiziale

PDF Eraser Free

4.1 A norma degli artt. 14, comma 4, D. Lgs. n° 286/1998, 6, comma 5, del D. Lgs. n° 142/2015 e 6-bis, comma 4, del D. Lgs. n° 142/2015, la convalida dei provvedimenti di trattenimento deve essere richiesta dal Questore alla Corte di Appello del luogo ove egli ha sede entro 48 ore dall'inizio del trattenimento; la Corte di Appello provvede entro le successive 48 ore.

4.2 Nell'ipotesi in cui si intenda proporre un rinvio pregiudiziale a codesta Corte, la sospensione del giudizio di convalida si impone a norma dell'art. 267 del TFUE e art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.3 La conseguenza di tale sospensione, nel caso di specie, è che il termine di 48 ore per la decisione della Corte di Appello decorra senza emissione del provvedimento di convalida, con conseguente cessazione di efficacia del trattenimento di cui dovrà prendere atto l'Autorità Amministrativa competente.

4.4 Infatti, a norma del'art.14, comma 4, D. Lgs. n° 286/1998, il provvedimento limitativo della libertà personale perde efficacia se, per qualsiasi ragione, non sia emesso il provvedimento di convalida nel termine di quarantotto ore dalla richiesta.

PQM

La Corte di Appello di Roma, in composizione monocratica, propone alla Corte di Giustizia Europea i seguenti quesiti pregiudiziali:

- *se l'art. 4, par. 3, TUE, l'art. 3 par. 2 TFUE e l'art. 216 par. 1 TFUE – secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata, con la conseguenza che, in ossequio al principio di leale collaborazione, il potere di concludere accordi con Stati terzi, che incidano su norme comuni o ne modifichino la portata, oppure che incidano su un settore compiutamente disciplinato dalla normativa unionale e di competenza esclusiva dell'Unione, si accentra nell'Unione stessa, ostino alla stipula da parte di uno Stato membro di un accordo internazionale con un Paese extra UE per la gestione dei flussi migratori quale il Protocollo Italia – Albania.*
- *in caso di risposta negativa a tale questione, se il Diritto dell'Unione, ed in particolare:*

PDF Eraser Free

l'art. 26 della Direttiva 2013/32/UE e gli art. 8, parr. 1, 2 e 4 e 9, parr. 2 e 3 della Direttiva 2013/33/UE, questi ultimi letti anche in combinazione con il suo Considerando 15, tutti interpretati alla luce dell'art. 6 della Carta, in punto di trattenimento;

l'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE e l'art. 10 par. 4 della Direttiva 2013/33, interpretati alla luce dell'art. 47 della Carta, in punto di diritto di difesa e visita del trattenuto;

gli artt. 17 parr. 2 e 3 e 19 della Direttiva 2013/33 in punto di diritto alla salute del richiedente asilo, ostino alla conduzione ed alla permanenza del cittadino di Paese terzo, anche richiedente asilo, in aree site all'esterno del territorio dell'Unione Europea in esecuzione di un accordo internazionale del tipo del Protocollo Italia – Albania.

Sospende il giudizio e **rimette** gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE;

DISPONE

1) che la cancelleria trasmetta copia della presente ordinanza e del fascicolo di causa alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, mediante posta elettronica e tramite e-Curia;

2)la comunicazione alle parti della presente ordinanza.

Così deciso in Roma, il 20 aprile 2026

Il Consigliere designato

Maika Marini