

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2024

Data: 2 aprile 2024

La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*

di **Cecilia Siccardi** – Ricercatrice in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

TITLE: The law ratifying and executing the Italy-Albania Protocol for the strengthening of cooperation in migration matters: constitutional issues

ABSTRACT: L'articolo mira ad analizzare le principali problematiche costituzionali relative alla legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania, che consentirà di trasportare e trattenere in Albania persone migranti al fine di accertarne i requisiti di ingresso. Nello specifico, il lavoro si interroga sull'effettività dei principi costituzionali nei centri albanesi, indagando in particolare la conformità della legge di ratifica con le garanzie accordate al diritto d'asilo, alla libertà personale e al diritto di difesa.

The article aims to analyze the main constitutional issues related to the law ratifying and implementing the Italy-Albania Protocol, which will allow for the transportation of migrants to Albania in order to ascertain their entry requirements. Specifically, the paper questions the effectiveness of constitutional principles in Albanian centers, investigating in particular the compliance of the ratification law with the guarantees granted to the right of asylum, personal freedom and the right of defense.

KEYWORDS: diritti dei migranti; diritto di asilo; migrants' rights; right to asylum

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal Protocollo alla legge di ratifica. – 3. L'estensione extra-territoriale della legge e della giurisdizione italiana: quali garanzie costituzionali? – 4. Riflessioni sul divieto di respingimento e sul diritto di ingresso *ex art. 10*, comma 3 Cost. – 5. Le procedure di riconoscimento della domanda di protezione internazionale del richiedente situato in Albania di fronte ai principi costituzionali ed europei. – 6. La restrizione della libertà personale e le condizioni di trattenimento. – 7. Gli ostacoli al diritto di difesa. – 8. Questioni aperte.

1. Premessa

Il 21 febbraio 2024 è stata promulgata la legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania (l. 14/2024)¹, che consente la costruzione in Albania di strutture, sottoposte alla giurisdizione e alla legge italiana, al fine di accertare i requisiti di ingresso di persone migranti, intercettate dalle autorità italiane in acque al di fuori del mare territoriale. Si stima che in tali centri saranno trattenute circa 36.000 persone all'anno².

Il Protocollo si inserisce in un contesto più ampio di politiche nazionali ed europee volte all'introduzione di procedure mirate a trattenere i migranti alle frontiere esterne dell'Unione, in attesa di accertarne i requisiti di ingresso³, nonché alla c.d. esternalizzazione dei controlli di frontiera in Stati terzi.

Il protocollo siglato con l'Albania si distingue dalle politiche appena menzionate, costituendo un *unicum* a livello europeo⁴. Esso, infatti, non si limita ad appaltare funzioni di controllo dei confini alle autorità di uno Stato di transito, bensì estende in uno Stato terzo non aderente all'UE la giurisdizione e l'applicabilità della legge nazionale, equiparando le aree albanesi a “zone di frontiera” italiane.

¹ L. 14/2024 (GU Serie Generale n.44 del 22-02-2024).

² Cfr. la dichiarazione di voto del Sen. Lombardo, durante la 159ª Seduta dell'Assemblea, 15/02/2024, resoconto stenografico, p. 6.

³ V. l'accordo europeo volto alla riforma del sistema comune europeo di asilo del 20/12/2023 sul sito del [Consiglio dell'Unione europea](#). In dottrina cfr. M. SAVINO, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, in *Adim Blog*, 06/2023, nonché sia consentito il rinvio a C. SICCARDI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: prospettive e criticità*, in *Diritti comparati blog*, 11/2023.

⁴ Per una contestualizzazione del Protocollo nell'ambito delle politiche europee v. E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 4/2023, p. 3 ss.

Si tratta di una scelta legislativa problematica dal punto di vista del diritto costituzionale e che solleva interrogativi profondi sull'effettività delle garanzie a tutela dei diritti della persona fuori dai nostri confini (*infra* par. 3).

In queste pagine si vogliono analizzare le criticità emerse da una prima lettura del Protocollo e della legge 14/2024, in riferimento ai principi costituzionali in materia di asilo e immigrazione⁵.

A tal fine, si ritiene importante, in primo luogo, porre l'attenzione sul procedimento che ha portato dalla sigla del Protocollo sino all'approvazione del disegno di legge di ratifica (*infra* par. 2).

In secondo luogo, si vogliono mettere a confronto le norme della legge 14/2024 con i principi costituzionali, ragionando in particolare sul diritto costituzionale d'asilo *ex* art. 10, comma 3 (*infra* parr. 4 e 5), sulla libertà personale *ex* art. 13 Cost. (*infra* par. 6), e sul diritto di difesa *ex* art. 24 Cost. (*infra* par. 7) delle persone costrette nei centri albanesi.

2. Dal Protocollo alla legge di ratifica

Il 6 novembre 2023, nel corso di una conferenza stampa, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni insieme al Primo Ministro d'Albania Edi Rama, ha annunciato la sigla di «un importantissimo Protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di gestione dei flussi migratori»⁶.

Grazie al Protocollo di durata quinquennale⁷, l'Albania mette a disposizione della parte italiana due «aree»⁸ dove saranno condotti un massimo di 3.000 migranti⁹, con lo scopo di espletare le procedure necessarie per accertare la sussistenza dei requisiti di ingresso¹⁰.

In un primo momento il Governo non pareva intenzionato a sottoporre il Protocollo alla ratifica del Parlamento, analogamente a quanto avvenuto per altri atti di esternalizzazione delle politiche

⁵ Non si analizzeranno, invece, le problematiche costituzionali che la legge di ratifica pone in materia penale sulle quali si rinvia a L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema penale*, 28/12/2023.

⁶ Così le dichiarazioni alla stampa del Presidente Meloni con il Primo Ministro d'Albania del 6/11/2023, pubblicate sul [sito della Presidenza del Consiglio](#).

⁷ Cfr. «Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria», di seguito Protocollo. Il testo è stato inizialmente diffuso a mezzo stampa cfr. ad esempio il sito del [Sole 24 ore](#).

⁸ Art. 3, Protocollo.

⁹ Art. 4, comma 1, Protocollo.

¹⁰ Cfr. la definizione di «migrante» delineata dal Protocollo e prevista all'art. 1, lett. d).

migratorie, conclusi semplicemente mediante la sottoscrizione governativa di accordi politici, variamente denominati (es. protocolli, *memoranda*, dichiarazioni)¹¹.

Questo modo di procedere era giustificato, secondo la tesi governativa, dal fatto che il Protocollo costituisse «un semplice accordo attuativo»¹² di due trattati internazionali siglati con il Governo albanese, citati nel preambolo dello stesso¹³.

A tal proposito il Ministro italiano per i rapporti con il Parlamento ha affermato che il Protocollo non rappresentasse altro che «un accordo di collaborazione rafforzata previsto da quelli precedenti già sottoscritti e ratificati negli anni passati, quindi il passaggio non serve»¹⁴. In altri termini, il Protocollo non costituisce, secondo lo stesso Ministro, un trattato internazionale *ex art. 80 Cost.*, bensì un accordo in forma semplificata che «si perfeziona con lo scambio delle firme da parte dei Capi dell'Esecutivo dei due Paesi»¹⁵.

A seguito di queste dichiarazioni le associazioni di settore e la dottrina hanno immediatamente evidenziato alcune criticità in relazione all'art. 80 della Costituzione.

I primi commentatori hanno infatti evidenziato come il Protocollo - costando al Governo circa 700 milioni di euro¹⁶, avendo natura politica¹⁷, comportando variazioni di leggi e regolamenti giudiziari¹⁸ - dovesse essere sottoposto all'autorizzazione parlamentare.

La serietà delle osservazioni appena richiamate ha probabilmente convinto il Governo a non sottrarsi «al dialogo e al vaglio del Parlamento»¹⁹, annunciando alla fine del mese di novembre 2023 la presentazione «in tempi rapidi di un disegno di legge di ratifica che contenga anche le norme e gli stanziamenti necessari all'attuazione del Protocollo»²⁰.

¹¹ È il caso, ad esempio, del *Memorandum Italia-Libia* del 2017. In ragione della mancata ratifica alcuni Deputati hanno promosso conflitto di attribuzione, dichiarato poi inammissibile dalla Corte costituzionale (ord. 163 del 2018).

¹² Così L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica*, cit.

¹³ Ci si riferisce al Trattato di Amicizia e di Collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania del 13/10/1995 e al Protocollo tra il Ministero dell'interno della Repubblica italiana e il Ministero dell'interno della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione bilaterale nel contrasto al terrorismo e alla tratta di essere umani del 3/11/2017.

¹⁴ Cfr. le [dichiarazioni](#) del Ministro dei rapporti con il Parlamento Luca Cirani.

¹⁵ Sulle problematiche relative al procedimento di ratifica v. A. FUSCO, «*Aiutiamoli a casa d'altri*»: cenni problematici sul Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, in *Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione.

¹⁶ Cfr. A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDiblog*, 9/11/2023.

¹⁷ V. ancora le [Dichiarazioni alla stampa](#) del 6/11/2023.

¹⁸ V. ASGI, *Accordo Italia-Albania, ASGI: è incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, del 14/11/2023 pubblicato sul [sito dell'associazione](#).

¹⁹ V. le dichiarazioni del Ministro degli Affari esteri, chiamato a riferire alla Camera dei Deputati il 21/11/2023.

²⁰ *Ibidem*.

Il progetto di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania, a firma del Presidente del Consiglio, è stato così presentato il 18 dicembre 2023 alla Camera dei Deputati²¹, con lo scopo di dettare norme di coordinamento volte a individuare le autorità italiane competenti all'esecuzione²², le procedure²³, le leggi e le garanzie applicabili²⁴.

Parallelamente, in Albania l'avvio del procedimento di ratifica è stato sospeso a seguito del ricorso in via preventiva promosso da un gruppo di parlamentari di opposizione, ai sensi dell'art. 131, lett. b) della Costituzione albanese²⁵. Le procedure di ratifica sono state interrotte sino alla decisione della Corte costituzionale che, il 29 gennaio 2024, non ha riscontrato profili di illegittimità, consentendo la prosecuzione del procedimento parlamentare²⁶.

Intanto, in Italia proseguiva l'esame parlamentare del disegno di legge. Presso la Commissione Affari costituzionali della Camera si sono svolte diverse audizioni di esperti, i quali hanno messo in luce aspetti di forza e criticità del testo, alla luce del diritto internazionale e dell'Unione europea²⁷, del diritto amministrativo²⁸, del diritto costituzionale²⁹, nonché alla luce di esperienze analoghe³⁰ come quella dei centri del Regno Unito in Ruanda³¹.

Nonostante le criticità evidenziante durante le audizioni il testo è stato approvato dalla Camera dei Deputati, senza alcun emendamento, il 25 gennaio 2024. Analogamente in Senato, i numerosi

²¹ Cfr. A.C.1620, presentato il 18/12/2023.

²² Art. 3, comma 1, Disegno di legge.

²³ Art. 3, commi 2 e ss., Disegno di legge.

²⁴ Art. 4, Disegno di legge.

²⁵ Cfr. il Comunicato stampa, pubblicato sul [sito della Corte costituzionale albanese](#).

²⁶ Cfr. il Dossier n. 202 del servizio studi del Parlamento del 21/12/2023, p. 6. Inoltre v. A. MAZELLIU, E. ÇANI, *L'accordo fra Italia e Albania sulla delocalizzazione dei migranti: sfide costituzionali e prospettive future*, in *Questione di giustizia*, 4/2023, p. 6.

²⁷ Cfr. l'[audizione](#) davanti alla Comm. I e III della Camera dei Deputati di C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, 8/01/2023.

²⁸ Cfr. l'[audizione](#) davanti alla Comm. I e III della Camera dei Deputati di M. SAVINO, *Nota sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)*, 08/01/2023.

²⁹ Sui profili di diritto costituzionale è [intervento](#) davanti alle predette Commissioni A. CELOTTO e il giorno seguente anche P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di Esecuzione del protocollo italo-albanese in materia di Collaborazione alle politiche migratorie* (a.c. 1960), 09/01/2022. V. inoltre il [testo](#) dell'audizione resa da S. CURRELI.

³⁰ Per la ricostruzione di esperienze analoghe v. A. DI PASCALE, *Migranti, Patto Italia-Albania/ Il giurista: l'Ue ci ha già provato, ecco cosa convince e cosa no*, il *Sussidiario.net*, 10/11/2023.

³¹ Cfr. l'[intervento](#) di S. JUSS SATVINDER, *Written submissions for informal hearing on 8th january 2024 at 5pm by video-conference*, 8/01/2023.

emendamenti presentati dalle opposizioni non hanno ostacolato l'approvazione definitiva della legge³². Anche il Parlamento Albanese ha terminato le procedure di ratifica il 22 febbraio 2024.

3. L'estensione extra-territoriale della legge e della giurisdizione italiana: quali garanzie costituzionali?

Uno degli aspetti più rilevanti posti dalla legge di ratifica è rappresentato dall'art. 4, rubricato "Giurisdizione e legge applicabile".

Più precisamente, per quanto riguarda la legge applicabile, tale norma prescrive che, per tutti quei migranti che rientrano nell'oggetto del Protocollo - ovvero quelli per cui deve essere accertata la sussistenza dei requisiti di ingresso³³, soccorsi da navi di autorità italiane in acque internazionali e poi condotti nelle "aree" in territorio albanese³⁴ - «si applicano, *in quanto compatibili*»: il Testo unico immigrazione, di cui al d.lgs. 286/1998, il d.lgs. 251/2007 di attuazione della c.d. direttiva qualifiche (dir. 2004/83/CE), il d.lgs. 25/2008 di attuazione della c.d. direttiva procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (dir. 2005/85/CE), il d.lgs. 142/2015 di attuazione della direttiva accoglienza (dir. 2013/33/UE). Inoltre, sempre l'art. 4 della legge di ratifica rinvia in modo più generico «alla disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale»³⁵.

Per quanto riguarda la giurisdizione la legge 14/2024 precisa che «per le procedure previste dalle disposizioni indicate al primo periodo sussiste la giurisdizione italiana» e che «sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la sezione specializzata in materia di immigrazione (..) del tribunale di Roma e l'ufficio del giudice di pace di Roma»³⁶.

Vista l'estensione, alle persone condotte in Albania e alle procedure ivi svolte, della legge e della giurisdizione italiana è, di conseguenza, prioritario interrogarsi sull'effettività extra-territoriale dei

³²Il testo del ddl approvato in via definitiva con 93 voti favorevoli e 61 contrati, è pubblicato sul sito del [Senato della Repubblica](#). La legge 14/2024 è stata poi promulgata il 21 febbraio 2024.

³³ Art. 1, par. 1, lett. d), Protocollo.

³⁴ Art. 3, comma, 2, l. 14/2024.

³⁵ Art. 4, comma 1, l. 14/2024.

³⁶ Art. 4, comma 1, l. 14/2024.

diritti costituzionali³⁷ e delle garanzie accordate dalla Costituzione italiana ai “non cittadini” condotti nelle aree albanesi.

In primo luogo, la legge di ratifica equipara tali aree alle zone di frontiera italiane, di cui all’art. 28-*bis*, comma 4, del d.lgs. 25/2008³⁸. Tale definizione non sembra determinare l’equiparazione piena di tali aree a vere e proprie porzioni di territorio della Repubblica - essendo la sovranità dello Stato italiano limitata alle indicazioni contenute nel Protocollo - ma serve piuttosto a individuare le leggi e le procedure applicabili (es. le procedure di accelerate, *infra* par. 5).

In secondo luogo, appare quasi scontato precisare che la giurisdizione e la legge italiana pur applicate fuori dai confini dello Stato dovranno sottostare alla Costituzione italiana. Il criterio gerarchico non può evidentemente trovare deroghe solo perché la legge è applicata al di fuori dal territorio della Repubblica, nonché i giudici, dando applicazione alla legge nazionale, dovranno riferirsi ai principi costituzionali interni.

In terzo luogo, l’estensione extra-territoriale delle garanzie costituzionali è coerente con lo spirito “universalista” della Costituzione italiana. In effetti, la Carta aderisce ad una delle principali sfide del costituzionalismo moderno, quella dell’universalismo dei diritti umani, aprendosi verso la Comunità internazionale e le Convenzioni di diritto internazionale dei diritti umani riconoscendo a tutti “gli individui” (e non più ai soli cittadini) la tutela dei diritti inviolabili (art. 2, art. 10 Cost.)³⁹.

La tutela extraterritoriale dei diritti dell’individuo al di là del confine dello Stato troverebbe così conferma nelle norme costituzionali sui diritti inviolabili, come evidenziato in dottrina e nella giurisprudenza Costituzionale.

Già Carlo Esposito nella *Voce* sul Diritto di Asilo del 1958, pur convinto del carattere prettamente territoriale del godimento del diritto d’asilo, ricorda come dall’art. 2 della

³⁷ Per una riflessione più ampia sull’efficacia extra-territoriale dei diritti costituzionali cfr. R. BIFULCO, C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell’efficacia extra-territoriale dei diritti*, in *Federalismi*, 4/2022, pp. 132 ss.

³⁸ Si tenga conto che in attuazione dell’art. 28 *bis*, comma 4 del d.lgs. 25 del 2008 il decreto del Ministero dell’Interno del 5/08/2019 ha qualificato come zone di frontiera diverse province italiane di confine.

³⁹ Sul carattere universale dei diritti inviolabili poiché coesenziali alla persona umana vi sono molteplici e importanti studi nella dottrina costituzionalistica. In questa sede si vuole ricordare lo studio di C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2002, p. 87, poiché richiama le teorie dell’universalismo dal punto di vista delle dinamiche concrete e delle tensioni che contraddistinguono il rapporto tra lo Stato e lo straniero.

Costituzione discenda un obbligo per «le autorità italiane all'estero di agire conformemente alle garanzie dei diritti inviolabili»⁴⁰.

Allo stesso modo anche la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato il carattere universale dei diritti inviolabili, che spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (C. cost. sent. 105/2001).

Nella giurisprudenza costituzionale sono stati riconosciuti come tali il diritto alla libertà personale (sent. 105/2001), il diritto alla vita (sent. 54/1979), il diritto di difesa (sent. 222/2004), il diritto a contrarre matrimonio (sent. 245/2011), nonché il nucleo minimo dei diritti sociali, quale ambito inviolabile della dignità umana (sent. 432/2005)⁴¹.

In concreto ciò significa che questi diritti che attengono alla persona, in quanto essere umano, dovranno essere garantiti nelle aree albanesi a tutti – cittadini, stranieri richiedenti protezione e stranieri irregolari, indipendentemente dallo *status* e dal titolo di soggiorno⁴².

Inoltre, si consideri che in forza dell'art. 117, comma 1 della Costituzione nelle strutture albanesi, dovranno essere rispettati anche i diritti sanciti dalla CEDU, come ad esempio, il divieto di trattamenti disumani e degradanti ex art. 3 CEDU. La sussistenza della giurisdizione italiana per le violazioni delle norme convenzionali compiute in Albania (Stato aderente alla CEDU) sembra trovare conferma nella giurisprudenza della Corte EDU⁴³, la quale ha determinato l'applicazione extra-territoriale della Convenzione in due casi: nel caso in cui lo Stato eserciti un controllo effettivo su una zona territoriale al di fuori dei propri confini (c.d. modello spaziale); nel caso in cui lo Stato eserciti un controllo effettivo sugli individui (c.d. modello personale)⁴⁴. Entrambe queste condizioni contraddistinguono la disciplina del Protocollo, il quale determina «un controllo

⁴⁰ C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)* – Diritto costituzionale, in *Enciclopedia del Diritto – Volume III*, 1958, p. 223.

⁴¹ Sul tema dei diritti spettanti agli stranieri indipendentemente dallo *status* si è interrogata a fondo la dottrina. Per una ricostruzione di queste tesi cfr. E. GROSSO, *Straniero (Status costituzionale dello)*, in *Digesto IV* ed., Vol. 15, Torino, 1999, p. 157, nonché cfr. Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Annuario 2009, Napoli, 2010, spec. V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, ivi, pp. 3 ss.

⁴² Sui diritti spettanti alle persone straniere irregolari si veda lo studio di R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in V. BALDINI, *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Cassino 10 e 11 giugno 2016, Napoli, 2017, p. 206 ss.

⁴³ Per una ricognizione delle pronunce in materia cfr. Ministero della Giustizia, Direzione generale degli Affari giuridici e legali, *Guida sull'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo – Nozione di «giurisdizione» e di imputabilità*, 30/04/2020.

⁴⁴ Ricostruisce queste tesi A. FAZZINI, *Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2020, pp. 102 ss.

continuo ed esclusivo, tanto de jure quanto de facto da parte delle autorità italiane»⁴⁵ sulle aree e sulle persone lì trattenute.

Nonostante il quadro costituzionale descritto, dal quale emerge la piena applicabilità delle norme costituzionali e convenzionali alle procedure oggetto del Protocollo, resta in ogni caso il timore che aree lontane dai nostri occhi possano divenire, nei fatti, luogo di deviazione dalle garanzie costituzionali.

Questo dubbio sembra alimentato dalla lettura del testo della legge di ratifica, la quale rende sì applicabili le normative italiane ed europee, ma lo fa con una importante precisazione: esse si applicano «in quanto compatibili». Si tenga conto che nelle aree albanesi si svolgeranno procedure che coinvolgono materie coperte da riserve di legge (art. 10, comma 2 e comma 3, art. 16 Cost.) e che incidono o limitano diritti costituzionali, come le procedure di identificazione o di trattenimento (art. 13 Cost.)⁴⁶. In tali ambiti, è problematico lasciare un così ampio margine di intervento all'autorità amministrativa, che potrebbe agire al di fuori del dettato normativo. Ciò peraltro rischia di rendere poco prevedibile e poco trasparente l'operato delle autorità chiamate a dare esecuzione al Protocollo, mettendo in discussione il principio di legalità e certezza del diritto⁴⁷.

Inoltre, quanto appena affermato dimostra come l'equiparazione delle aree albanesi alle zone di frontiera italiane non sia affatto sufficiente a garantire parità di trattamento tra i migranti condotti in Italia e quelli trasferiti in Albania. Se non pochi dubbi sorgono sul rispetto “nei fatti” della parità di trattamento tra migranti trasportati in Albania e quelli accolti in Italia, l'inciso che determina l'applicabilità della legge italiana solo “in quanto compatibile” amplifica il predetto dubbio anche “in diritto”, potendo consentire l'adozione di procedure differenti in Albania.

Di qui la necessità di interrogarsi su una delle problematiche più evidenti della disciplina del Protocollo che riguarda il rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)⁴⁸ e la (ir)ragionevolezza del trattamento differenziato tra migranti e migranti, dovuto al solo fatto casuale che questi ultimi siano intercettati da una nave di una ONG e quindi condotti in Italia, o

⁴⁵ L'inciso è tratto da C. EDU, G.C., *Hirsi Jamaa c. Italia* (27765/09), del 23/02/2012, par. 138.

⁴⁶ Evidenzia le violazioni delle riserve di legge in materia P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960*, cit., p. 10 ss.

⁴⁷ Si tratta di una problematica che contraddistingue il sistema delle fonti in materia di immigrazione, come evidenziato da M. D'AMICO, *L'amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista Aic*, 4/2018.

⁴⁸ Lo ha sottolineato anche P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960*, cit., p. 9.

da una nave di autorità italiane e quindi condotti in Albania. Simile interrogativo si riproporrà costantemente nell'analisi che segue, poiché l'esercizio dei singoli diritti dei migranti in Albania avviene con modalità nei fatti diverse da quelle in territorio italiano.

Infine, si consideri che il principio di uguaglianza risulta ulteriormente in discussione per la mancata previsione nel Protocollo di specifiche tutele dedicate ai soggetti più vulnerabili⁴⁹. L'equiparazione del trattamento di minori, donne, vittime di tratta, persone con disabilità, tutti indistintamente condotti nelle aree albanesi, rischia di aggravare la condizione di fragilità di tali soggetti, generando così discriminazioni multiple e intersezionali⁵⁰.

In tale contesto si vogliono ora indagare nello specifico le disposizioni della legge di ratifica alla luce dei principi costituzionali.

4. Riflessioni sul divieto di respingimento e sul diritto di ingresso ex art. 10, comma 3 Cost.

La legge 14/2024 stabilisce che nelle aree albanesi «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso»⁵¹.

È necessario chiedersi se l'imbarco dei migranti su navi di autorità italiane – che ai sensi dell'art. 4 del Codice della navigazione sono equiparate a territorio italiano⁵² - e il conseguente trasferimento di questi ultimi in Albania possano costituire un aggiramento del principio di *non refoulement*, principio cardine del sistema di protezione internazionale dei rifugiati⁵³.

Nello specifico, tale previsione può costituire una violazione del divieto di espulsioni collettive come previsto all'art. 4, prot. 4 CEDU il quale, secondo i principi sanciti dalla giurisprudenza della

⁴⁹ Ci si riferisce ai soggetti menzionati all'art. 17, d.lgs. 142 del 2015.

⁵⁰ Con riferimento alla discriminazione di genere delle richiedenti asilo M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, p. 301 ss.; con riferimento alla discriminazione in base alla disabilità cfr. G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Dir. imm. Citt.*, 3/2022.

⁵¹ Art. 3, comma 2, l. 14/2024.

⁵² Art. 4, Regio decreto, 30/03/1942.

⁵³ Per studio approfondito sul divieto di respingimento nel diritto internazionale e UE cfr. F. L. GATTA, *Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2023.

Corte EDU, come nel noto caso *Hirsi c. Italia* (2012)⁵⁴, si applica anche in alto mare, quando sia possibile dimostrare il controllo esclusivo *de jure* e *de facto*, da parte delle autorità italiane, sulle persone respinte; controllo che è certamente dimostrabile nel caso delle persone trasportate in Albania su navi di autorità italiane.

Ciò significa che le autorità italiane devono assicurare le garanzie volte ad evitare una violazione del divieto di espulsioni collettive (art. 4, prot. 4 CEDU⁵⁵), provvedendo a una forma di esame individuale della situazione dei migranti e a fornire informazioni sulle vie di accesso alla protezione internazionale. Nel caso *Hirsi c. Italia* la Corte europea ha chiarito che il personale a bordo delle navi non ha la competenza necessaria per condurre queste operazioni⁵⁶, che necessitano di personale formato, interpreti e consulenti giuridici. Lo *screening* per individuare i soggetti non espellibili, dunque, non potrebbe in alcun modo avvenire in mare come paventato durante la discussione parlamentare da parte del Governo⁵⁷.

Inoltre, è opportuno evidenziare che - nonostante i diversi emendamenti proposti durante i lavori del Senato⁵⁸ - la legge di ratifica non effettua alcuna distinzione, né prevede alcun accorgimento al fine di evitare il trasporto in Albania dei soggetti vulnerabili: tutte le persone imbarcate - anche donne, donne in gravidanza, minori non accompagnati, persone con disabilità - saranno trasportate nelle aree oggetto del Protocollo. Si tratta di soggetti per i quali la legge italiana impone il divieto di espulsione, sancito all'art. 19 del Testo unico immigrazione, in ossequio ai molteplici principi costituzionali che tutelano i vulnerabili (art. 2, art. 3, art. 37, art. 38 Cost.) e del superiore interesse del minore (art. 2, art. 31, art. 117, comma 1, Cost.)⁵⁹.

Le norme appena descritte, il divieto di espulsioni collettive ex art. 4 prot. 4 CEDU e le garanzie previste per i soggetti vulnerabili si riferiscono a tutti gli stranieri indipendentemente dalla richiesta di protezione internazionale.

⁵⁴ C. EDU, G.C, *Hirsi Jamaa c. Italia* (27765/09), del 23/02/2012, concernente i respingimenti informali effettuati dalla marina militare italiana verso la Libia nel 2009. La Corte ha condannato l'Italia anche per la violazione dell'art. 3 CEDU dal quale discende l'obbligo di non allontanare persone verso luoghi ove potrebbero subire trattamenti disumani e degradanti.

⁵⁵ Cfr. C. EDU, G. C, *Hirsi c. Italia*, cit., par. 178.

⁵⁶ *Ivi*, par. 185.

⁵⁷ Ad esempio v. l'intervento del Vice Ministro Cirielli, durante le Commissioni riunite (I e III) della Camera dei Deputati del 15/01/2024.

⁵⁸ Si tratta di uno degli aspetti più discussi durante il dibattito parlamentare. Cfr. ad esempio Emendamenti di Commissione relativi al DDL 995, 3.31.

⁵⁹ Per un inquadramento sui soggetti vulnerabili e sui minori stranieri non accompagnati cfr. F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, pp. 178 ss.

Potrebbe accadere però che i migranti imbarcati sulle navi italiane, pur manifestando l'intenzione di richiedere asilo in Italia ex art. 10, comma 3 della Costituzione, siano trasportati in Albania, ai sensi del Protocollo. Essi potranno essere trasferiti in Italia solo in caso di esito positivo delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

Tale disciplina sembra porsi in contrasto con la struttura del diritto di asilo, il quale nel disegno costituzionale «dipende dalla situazione di impedimento e non dal suo accertamento, per intanto, allo straniero che faccia richiesta di asilo, in applicazione dell'art. 10, comma 3 della Costituzione, dovrà consentirsi l'ingresso e il soggiorno provvisorio in Italia»⁶⁰.

In altri termini, il presupposto del diritto d'asilo è la condizione di impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche sancite in Costituzione e non già il suo accertamento⁶¹. Tale tesi è confermata dalla giurisprudenza della Cassazione la quale ha precisato che «il procedimento non incide affatto sull'insorgenza del diritto *alla protezione*»⁶².

Pertanto le persone che, imbarcate sulle navi italiane, manifestano la volontà di chiedere asilo in Italia, trovandosi nella condizione dell'impedimento delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana, non dovrebbero essere allontanate dal territorio italiano, essendo titolari del diritto di ingresso nel territorio della Repubblica al fine «di essere ammessi alla procedura di esame della domanda di riconoscimento»⁶³.

Il diritto di ingresso al fine di presentare la domanda di protezione è ciò che dovrebbe differenziare⁶⁴ i richiedenti protezione da tutti gli altri stranieri che, invece, non hanno alcun titolo di accesso al territorio dello Stato.

Al contrario, per effetto della legge 14/2024 tutte le persone imbarcate, richiedenti protezione e non, saranno trasportate in Albania senza distinzioni. Questa scelta avrà un impatto ancora più

⁶⁰ C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, cit., p. 222.

⁶¹ Sulla qualificazione dell'impedimento delle libertà democratiche quale "causa di giustificazione" del diritto d'asilo v. M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, p. 54 ss.

⁶² Cfr. Cass., Sez. Un., 29460/2019, *corsivo aggiunto*.

⁶³ Cfr. Cass. civ., sez. I, 25028/2005. In dottrina, il diritto di ingresso dei richiedenti protezione è stato definito quale "contenuto minimo" necessario del diritto di asilo. Sul tema v. M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 174.

⁶⁴ In questo senso C. PANZERA, *Il diritto all'Asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020, pp. 125. Tale distinzione è stata messa in luce anche nella giurisprudenza costituzionale cfr. sent. 5/2004, nella quale la Corte ha affermato che sono regolati in modo diverso «anche a livello costituzionale (art. 10, comma 3, Cost.) l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. migranti economici».

gravoso sui soggetti vulnerabili e sui minori stranieri, per i quali la sola presunzione di minore età dovrebbe far scattare il diritto di ingresso.

5. Le procedure di riconoscimento della domanda di protezione internazionale del richiedente situato in Albania di fronte ai principi costituzionali ed europei

Il diritto alla protezione dei richiedenti trasportanti nelle aree albanesi sarà accertato secondo le procedure previste dal d.lgs. 25/2008 di attuazione della direttiva procedure (dir. 2013/32/UE).

A tal proposito, sembra opportuno chiedersi se l'art. 10, comma 3 della Costituzione consenta di presentare la domanda di asilo in uno Stato non aderente all'Unione europea e di svolgere la procedura di riconoscimento della protezione quando il richiedente si trovi lontano dal "territorio della Repubblica". La *fiction* operata dalla legge di ratifica, che definisce le aree albanesi quali zone di frontiera italiane, come visto non è tale da equiparare tali aree al territorio della Repubblica, ma serve a individuare la procedura applicabile: le domande di asilo presentate nelle zone di frontiera seguono le procedure accelerate di frontiera di cui all'art. 28-bis lett. b) del d.lgs. 25/2008, per le quali è competente la Commissione territoriale di Roma, nonché la sezione specializzata presso il Tribunale di Roma⁶⁵.

In dottrina vi è chi ha sostenuto che il riferimento testuale al territorio della Repubblica contenuto nell'art. 10, comma 3 della Costituzione debba riferirsi al *godimento* del diritto e non già alla presentazione della domanda di asilo⁶⁶. In altri termini, la Costituzione non esclude che la domanda di asilo possa essere presentata al di fuori del territorio della Repubblica.

Questa lettura dell'art. 10, comma 3 si riscontra anche nella giurisprudenza più risalente in materia: in un isolato caso il Tribunale di Roma ha dichiarato ammissibile la domanda di accertamento del diritto d'asilo e riconosciuto lo stesso diritto al *leader* del partito curdo Pkk

⁶⁵ Art. 4, comma 1, l. 14/2024.

⁶⁶ Riflette sul diritto costituzionale di asilo e sul riferimento al territorio della Repubblica M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo*, cit., p. 125 ss. Di recente anche A. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3/2023, p. 9.

Abdullah Öcalan, recluso in quel momento in Turchia⁶⁷, considerando che la presenza dello straniero sul territorio «non è condizione necessaria per il conseguimento del diritto stesso»⁶⁸.

Tale orientamento deve però oggi fare i conti con l'evoluzione del sistema comune europeo di asilo e con l'orientamento consolidato della Corte di cassazione, richiamato anche dalla Corte costituzionale⁶⁹, secondo il quale il diritto di asilo «è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo "status" di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario»⁷⁰.

Queste forme di protezione, che oggi danno attuazione all'art. 10, comma 3 della Costituzione, possono essere richieste solo nel territorio di uno Stato membro. Tanto è vero che anche in pronunce più recenti che hanno accertato il diritto di ingresso nel territorio dello Stato di richiedenti protezione, il Tribunale di Roma ha individuato nell'art. 10, comma 3 il fondamento di tale diritto, obbligando l'amministrazione (Ministero degli esteri) ad individuare la soluzione più idonea al raggiungimento legale del territorio dello Stato, unico luogo ove il richiedente può fisicamente presentare la domanda di protezione⁷¹.

Il sistema comune europeo di asilo si fonda, infatti, sul principio di territorialità della domanda e le direttive europee in materia impongono la presentazione della domanda nel territorio dell'Unione⁷².

In relazione a questo aspetto, è necessario però interrogarsi su uno dei nodi più problematici del tema in esame, che riguarda l'applicabilità, o meno, delle norme UE⁷³ alle procedure oggetto del Protocollo.

⁶⁷ Ci si riferisce alla nota sentenza Trib. Roma, II sez. civ., sent. 49565/1999. Il testo della sentenza è pubblicato su *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 249.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Cfr. C. cost. sent. 194/2019 nella quale si legge «in materia «diritto di asilo» depone la consolidata giurisprudenza di legittimità che, in riferimento alla disciplina previgente, aveva ritenuto che il diritto di asilo costituzionale ex art. 10, terzo comma, Cost. avesse ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria».

⁷⁰ Cass., sez. VI, ord. 10686/2012; sulla giurisprudenza di Cassazione relativa all'attuazione dell'art. 10, comma 3 Cost. v. M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, 2/2018.

⁷¹ Si vedano diverse pronunce del Tribunale di Roma che, dal 2019 ad oggi, hanno accertato o negato il diritto di ingresso di richiedenti protezione internazionale situati in Stati terzi. Sul tema sia consentito il rinvio a C. SICCARDI, *La giurisprudenza ordinaria sull'accesso dei richiedenti asilo al territorio nazionale*, in M. SAVINO, D. VITIELLO, *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, pp. 203 ss.

⁷² Art. 3 del c.d. Reg. Dublino III 604/2013 e art. 3 della direttiva c.d. accoglienza 2013/33/UE.

⁷³ Sui profili di diritto UE cfr. E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'unione Europea: una relazione complicata*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2024.

In effetti, a proposito il protocollo e la legge di ratifica prevedono disposizioni con conseguenze contraddittorie.

Da un lato, la circoscrizione dei destinatari del Protocollo ai soli migranti imbarcati su mezzi italiani in alto mare sembra trovare ragione nella volontà del legislatore⁷⁴ di escludere l'operatività del diritto UE, il cui campo di applicazione è il territorio UE⁷⁵; territorio che è tradizionalmente considerato quello degli Stati membri, non «comprensivo di aree, quali le navi battenti bandiera dello Stato di nazionalità, tradizionalmente soggette alla *fictio iuris* dell'extraterritorialità reale»⁷⁶. Tale impostazione è stata caldeggiata anche dalla Commissaria agli affari interni Ylva Johansson, la quale ha affermato che il Protocollo coinvolge «una materia al di fuori del diritto comunitario... si applicano le leggi italiane, che comunque devono rispettare quelle comunitarie»⁷⁷.

Dall'altro lato, è la stessa legge di ratifica a rinviare espressamente «all'applicazione delle norme europee». Analogamente a quanto già commentato nel par. 3, la legge di ratifica si riferisce all'applicazione delle norme europee solo «in quanto compatibili»⁷⁸. Quest'ultimo inciso potrebbe dimostrare la volontà del legislatore di rendere applicabili solo quelle norme UE non prettamente territoriali al fine di evitare «conflitti con l'impostazione rigidamente territoriale del SECA, che si applica inderogabilmente a chi chieda asilo nel territorio UE»⁷⁹.

Ne discende un sistema confuso che rischia di determinare una discriminazione evidente tra i migranti che saranno trasportati in Italia, per i quali saranno integralmente operative le norme del sistema comune europeo di asilo, a differenza di quelli diretti in Albania che saranno soggetti a tale sistema «solo in quanto compatibile». Una differenza lampante riguarda, ad esempio, il sistema di accoglienza che, applicandosi solo a coloro che hanno manifestato la volontà di

⁷⁴ M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in ADiMblog, 01/2024.

⁷⁵ V. l'art. 52 TUE e l'art. 355 TFUE che definiscono il campo di applicazione territoriale dei Trattati.

⁷⁶ Così G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'unione europea*, in Sidiblog, 13/02/2024;

⁷⁷ Cfr. Euronews, *Per la Commissione Europea l'accordo Italia-Albania sulla migrazione "non viola il diritto Ue" perché "ne è al di fuori"*, 15/11/2023.

⁷⁸ Critica tale scelta C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, p. 5, la quale ricorda che «l'applicazione il diritto dell'Unione unilateralmente esteso da uno Stato membro, come nel caso del Protocollo, non deve ostacolare l'applicazione del diritto dell'Unione e deve essere conforme allo stesso diritto UE che si va ad estendere».

⁷⁹ M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione*, cit., p. 6.

richiedere protezione «nel territorio di uno Stato membro»⁸⁰ non sarà impiegato nei centri albanesi⁸¹.

Le conseguenze della presentazione della domanda di protezione in Albania rischiano di compromettere il contenuto attuale dell'art. 10, comma 3 Cost., oggi inscindibilmente legato al sistema comune europeo di asilo e alle forme di protezione sovranazionali che possono essere richieste solo nel territorio di uno Stato membro UE.

6. La restrizione della libertà personale e le condizioni di trattenimento

Dopo essere stati intercettati in mare da autorità italiane i migranti saranno trasportati nelle aree albanesi oggetto del Protocollo in cui saranno realizzate strutture con diverse finalità.

In particolare, il Protocollo fa riferimento a due tipologie di aree: a) l'area destinata alla realizzazione di strutture volte all'accertamento dei requisiti di ingresso, situata nel porto di Shengjin; b) l'area destinata alla realizzazione di strutture volte all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione e strutture volte al rimpatrio dei migranti, situata a Gjader a 20 km nell'entroterra⁸².

Il Protocollo pur non descrivendo nel dettaglio la natura delle strutture precisa che «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»⁸³.

Già da questa previsione emerge la natura detentiva di tali centri, presidiati peraltro da un imponente apparato di sicurezza⁸⁴, composto da forze armate, forze di polizia, polizia penitenziaria⁸⁵.

D'altra parte è la Corte costituzionale a ricordarci che al fine di qualificare una misura quale restrittiva della libertà personale ex art. 13 Cost. è necessario porre l'attenzione non tanto sulla

⁸⁰ Art. 3, Dir. 33/2013/UE.

⁸¹ Su questo aspetto cfr. P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960*, cit., p. 7 e C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, p. 5.

⁸² All. 1 al Protocollo.

⁸³ Art. 6, comma 6 del Protocollo

⁸⁴ Art. 6, Protocollo.

⁸⁵ Art. 5, comma 10, l. 14/2024.

definizione utilizzata dal legislatore, ma sulle caratteristiche sostanziali della previsione legislativa. In tal caso, il divieto di allontanamento e l'uso della forza previsti a presidio dei centri albanesi determinano «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (C. cost. sent. 105/2001⁸⁶).

La legge di ratifica ha ulteriormente specificato la natura dei centri in cui saranno condotti i migranti, precisando che: le persone sottoposte a procedure di prima accoglienza e i richiedenti protezione saranno destinati a strutture equiparate ad *hotspots*, di cui all'art. 10 *ter* del Testo unico immigrazione; le persone destinate al rimpatrio saranno invece trattenute in strutture equiparate ai CPR, di cui all'art. 14 del Testo unico immigrazione; le persone che compiono delitti nelle aree albanesi saranno condotti in strutture idonee a trattenere persone sottoposte a misura cautelare in carcere, una sorta di “mini-carceri”⁸⁷.

Queste specificazioni della legge di ratifica non fanno altro che confermare la natura detentiva delle strutture in via di realizzazione in Albania.

Da un lato, infatti, non vi è dubbio che il trattenimento amministrativo nei CPR⁸⁸ costituisca una misura restrittiva della libertà personale *ex art. 13* della Costituzione, come confermato dalla Corte costituzionale già nella sentenza 105 del 2001.

Dall'altro lato, gli *hotspots*, pur ben potendo essere adibiti a centri di primo soccorso e accoglienza, come previsto dall'art. 10 *ter*, comma 1, del Testo unico immigrazione⁸⁹, costituiranno nella disciplina prevista dalla legge di ratifica dei luoghi di trattenimento.

Viene infatti in rilievo l'articolo 6 *bis* del d.lgs. 142/2015⁹⁰, introdotto dal d.l. 130/2020 che disciplina il trattenimento dei richiedenti protezione durante lo svolgimento delle procedure

⁸⁶ Cfr. C. cost. sent. 105/2001 che indica criteri “guida” per comprendere in che casi una misura debba intendersi restrittiva della libertà personale, indipendentemente dalle definizioni formali. Utile nello stesso senso anche la sentenza C. EDU, *Khlaifia e altri c. Italia* (16483/12), 15/12/2016. Per una lettura congiunta delle pronunce cfr. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, pp. 256 ss.

⁸⁷ Così L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica*, cit.

⁸⁸ Sulle problematiche costituzionali del trattenimento cfr. A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2014. Per uno studio generale sul tema v. D. LOPRIENO, *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁸⁹ In generale sugli *hotspots* v. M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/20218.

⁹⁰ Per un approfondimento su questa tipologia di trattenimento cfr. A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in *Dir. Imm. Citt.*, pp. 9 ss.

accelerate di frontiera per le domande di protezione presentate nelle zone di frontiera – le quali, come visto, sono equiparate alle aree albanesi.

Il trattenimento, durante l'espletamento di tali procedure, non dovrebbe essere automatico, ma la norma precisa che «esso può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria»⁹¹.

Tuttavia, l'opzione del trattenimento è resa automatica dalla previsione del comma 4 dell'art. 6 *bis*, che impone il trattenimento del richiedente in apposite strutture allestite negli *hotspots* o in CPR in prossimità delle frontiere «in caso di arrivi consistenti per il tempo strettamente necessario all'accertamento del diritto ad entrare nel territorio dello Stato».

In forza di quest'ultima disposizione, i richiedenti protezione trasportati in Albania saranno trattenuti fino all'accertamento dei requisiti di ingresso e ospitati, a seconda delle necessità del momento, nei locali degli *hotposts* adibiti a trattenimento o nei CPR.

La disciplina appena brevemente illustrata comporta serie problematiche in relazione ai principi costituzionali, anzitutto rispetto all'art. 13 della Costituzione⁹²: indipendentemente dallo *status* di richiedente protezione o di straniero irregolare, indipendentemente dalla pericolosità sociale, indipendentemente dalla commissione di qualsivoglia reato, tutti gli stranieri condotti in Albania saranno sottoposti a misure limitative della libertà personale.

La limitazione della libertà personale diviene così una misura automatica e generalizzata di controllo delle frontiere.

Al contrario, in base ai principi costituzionali, la limitazione della libertà personale dovrebbe costituire sempre l'*extrema-ratio*.

Nel rispetto della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 della Costituzione, la limitazione della libertà personale non dovrebbe essere automatica: il giudice della convalida del trattenimento deve

⁹¹ Sul tema del pagamento della garanzia finanziaria si è aperto un vivace dibattito in dottrina - anche a seguito di alcune decisioni molto discusse dei giudici nazionali (Trib. Catania, Sez. Imm., ord. 29/09/2023, giud. Apostolico). Cfr. M. D'AMICO, *Il trattenimento amministrativo dei migranti è contrario alle norme costituzionali*, in *Micromega*, 3/10/2023; C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al Decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3/2023; P. ODDI, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi di origine sicura alla prova della giurisprudenza*, in *Sistema penale*, 2/10/2023. La Corte di cassazione ha promosso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Ue (Corte di cassazione, ord. 3563/2024).

⁹² Per un inquadramento generale della libertà personale dello straniero cfr. M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, pp. 398 ss.

svolgere un controllo giurisdizionale pieno, e non un riscontro «meramente esteriore» (C. cost. sent. 105/2001).

Inoltre, la disciplina descritta non pare rispettare la riserva di legge. Infatti, la legge di ratifica non si preoccupa in alcun modo di precisare “i casi” e i “modi” di limitazione della libertà personale. Se “i casi” possono essere desunti mediante il rinvio all’art. 14 del Testo unico immigrazione e dell’art. 6 *bis* d.lgs. 142/1992 “i modi” rimangono oscuri. Ad esempio, non vengono disciplinate le modalità di informativa dei migranti che accedono al trattenimento, le vie di comunicazione con l’esterno (se non con il difensore), l’accertamento delle condizioni di salute e assistenza medica, i servizi erogati all’interno del centro, l’accesso a spazi all’aria aperta.

Il tema della disciplina dei “modi” di privazione della libertà diviene inoltre fondamentale per monitorare le condizioni materiali di trattenimento nei centri albanesi.

Il Protocollo e la legge 14/2004 si limitano a precisare che le autorità italiane sostengono i costi relativi al vitto, all'alloggio e alle cure mediche⁹³ e che i servizi nei centri sono erogati mediante l’esecuzione di contratti «anche in deroga ad ogni disposizione prevista dalla legge»⁹⁴, il che rende ancora più incerto l’oggetto e la qualità dei servizi offerti.

Tale incertezza sulle condizioni e sui servizi offerti nei centri è ulteriormente aggravata dal fatto che alle aree albanesi non si applicano le norme della direttiva accoglienza che invece prevedono *standards* minimi di condizioni di trattenimento (art. 8, art. 9, art. 10, dir. 2013/33/UE), con un’attenzione particolare ai soggetti vulnerabili (art. 11, dir. 2013/33/UE).

Tuttavia, come argomentato nel paragrafo 3, le aree albanesi non potranno sfuggire alle garanzie sancite dalla CEDU. Pertanto le condizioni dei centri dovranno essere tali da rispettare la dignità delle persone e i diritti dei soggetti vulnerabili, anche al fine di non incorrere in una violazione dell’art. 3 CEDU.

L’Italia è stata di recente destinataria di diverse pronunce di condanna da parte della Corte EDU⁹⁵, la quale ha considerato il trattenimento nell’*hotspot* di Lampedusa un trattamento disumano

⁹³ Art. 6, par. 7, Protocollo.

⁹⁴ Art. 3, comma 7, l. 14/2024.

⁹⁵ Cfr. C. EDU, I Sez., *J.A. and others c. Italia*, (21329/18), del 23/03/2023; C. EDU, V Sez., *A.b. c. Italia* (13755/18), C. EDU, V Sez., *M.A. c. Italia* (13110/18), C. EDU, A.S. c. *Italia* (20860/20), del 19/10/2023. A commento di queste pronunce cfr. R. CHERCHI, *L’approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell’Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1/2024 e F. L. GATTA, *La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d’Europa*, in *ADiMblog*, 10/2023.

e degradante lesivo dell'art. 3 CEDU, a causa delle condizioni materiali del centro, contraddistinte da sovraffollamento, condizioni igieniche scarse, carenza di spazio e di posti letto.

Non solo l'Italia è stata destinataria di altrettante decisioni di condanna da parte della Corte Edu per l'assenza di spazi idonei ad ospitare minori stranieri non accompagnati⁹⁶.

Al fine di evitare una violazione dell'art. 3 CEDU, le autorità italiane dovranno assicurare, nei fatti, *standards* adeguati di trattenimento nei centri per adulti, individuando al contempo spazi idonei all'accoglienza dei minori. Ciò non sarà comunque sufficiente a colmare l'assenza di base legale: la legge di ratifica infatti nulla specifica riguardo alle condizioni dei centri e riguardo alle garanzie per i minori e i soggetti vulnerabili, in violazione dell'art. 5 CEDU⁹⁷ e dell'art. 13 della Costituzione.

7. Gli ostacoli al diritto di difesa

Uno degli aspetti più critici del Protocollo e della legge di ratifica riguarda il diritto di difesa delle persone costrette in Albania.

Le persone trattenute nei centri in Albania potrebbero avere diritto all'assistenza di un difensore almeno nell'ambito dei seguenti procedimenti, per i quali è sussistente la giurisdizione italiana: a) i procedimenti penali nell'ambito del quale è imputato lo straniero che ha commesso un delitto nelle aree albanesi e per i quali è competente, ai sensi della legge di ratifica, il Tribunale di Roma; b) i procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale, nella fase amministrativa e in quella giurisdizionale; c) i procedimenti di convalida del trattenimento davanti al Giudice di pace o al Tribunale ordinario, in caso di trattenimento dei richiedenti protezione; d) i giudizi sull'espulsione davanti al Giudice di pace di Roma. Si tratta di procedimenti che coinvolgono principi e diritti costituzionali di persone che si trovano in una particolare situazione di vulnerabilità, essendo trattenute e limitate nella propria libertà personale.

⁹⁶ Cfr. C. EDU, *A.T. e altri c. Italia* (47287/17), del 23/11/2023; C. EDU, *Darboe e Camara c. Italia* (5797/17), del 21/07/2022; C. EDU, *M.A. c. Italia* (70583/17), del 31/08/ 2023. A commento C. PASINI, *Hotspot e minori stranieri non accompagnati: la Corte EDU condanna l'Italia per il loro illegittimo trattenimento*, in *Sistema penale*, 16/01/2024.

⁹⁷ Sull'art. 5 CEDU S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Articolo 5*, in *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Cedam, Padova, 2012.

Una prima problematica di ordine generale riguarda la scelta del legislatore di attribuire ad un funzionario amministrativo, denominato il “responsabile italiano del centro”, il compito di adottare «le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero»⁹⁸.

Come è stato osservato «si «amministrativizza così un diritto fondamentale, rimettendo all'autonoma valutazione di un funzionario scelte che incidono su diritti fondamentali, senza la predeterminazione di criteri e opzioni da parte della legge»⁹⁹. La mera inerzia o una scelta errata del funzionario amministrativo potrebbero determinare un ostacolo insuperabile all'esercizio di un diritto fondamentale. Inoltre, pare problematico lasciare una così ampia discrezionalità amministrativa su azioni propedeutiche al buon funzionamento del processo: se l'art. 24 della Costituzione non prevede una riserva di legge esplicita, l'art. 111 della Costituzione precisa che “il giusto processo” deve essere regolato dalla legge.

Un secondo ordine di criticità riguarda la partecipazione “da remoto” dei migranti ai procedimenti giudiziari che li riguardano.

A tal proposito la legge di ratifica prevede alcune disposizioni di carattere generale che sembrano applicabili a tutti i procedimenti in cui possono essere coinvolti i migranti costretti in Albania (es. processo penale, ricorsi avverso il diniego della domanda di protezione, procedimenti di convalida del trattenimento).

Tra queste disposizioni sembra possibile menzionare l'art. 4, comma 4 che stabilisce che «l'avvocato del migrante partecipa all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice, con collegamento in modalità audiovisive da remoto con il luogo in cui si trova il migrante. Solo quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, all'avvocato del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che si reca, per lo svolgimento dell'incarico, nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo, e all'interprete è liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno»¹⁰⁰.

⁹⁸ Art. 4, comma 3, l. 14/2024.

⁹⁹ M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione*, cit., p. 9.

¹⁰⁰ Art. 4, comma 4, l. 14/2024.

In questo modo, viene ribaltata la regola generale¹⁰¹ secondo la quale deve essere sempre garantito «il diritto dei difensori o dei loro sostituti di essere presenti nel luogo dove si trova l'assistito»¹⁰².

L'imposizione del rapporto da remoto tra difensore e assistito rende difficile il sorgere e il consolidarsi del rapporto di fiducia, ostacolando la conoscenza della persona e dei fatti che contraddistinguono la sua storia e di conseguenza l'esercizio del mandato per la difesa in giudizio.

Per compensare l'assenza "fisica" del difensore, l'art. 4, comma 3 della legge di ratifica precisa che «il diritto di conferire con il difensore è esercitato, con modalità audiovisive che ne assicurino la riservatezza, mediante collegamento da remoto tra il luogo in cui si trova lo straniero e quello in cui si trova il difensore»¹⁰³. Sarà molto complesso garantire la riservatezza delle conversazioni con modalità telematiche, soprattutto in alcuni momenti che pur richiedono un dialogo "riservato" tra difensore e assistito, come quello dell'udienza.

Ponendo l'attenzione sulle diverse modalità dell'esercizio del diritto di difesa a seconda dei singoli procedimenti in cui possono essere coinvolti i migranti trattenuti nei centri in Albania, è opportuno precisare che la legge di ratifica prevede norme dettagliate per quanto riguarda il processo penale degli stranieri che hanno commesso reati nei centri o sono stati colti in flagranza di reato¹⁰⁴.

Una simile attenzione non è, invece, riservata dal legislatore ai procedimenti propri del diritto dell'immigrazione, sul quale si concentra il presente studio, ovvero il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, il giudizio di convalida del trattenimento e il giudizio sul procedimento di espulsione.

¹⁰¹ In tal senso anche M. SAVINO, *La legge di ratifica*, cit., p. 4.

¹⁰² Tale regola è codificata in diverse norme come l'art. 133 *ter* c.p.p. sul processo penale a distanza o nell'art. 6 d.lgs. 142/2015 sul giudizio di convalida del trattenimento dei richiedenti asilo.

¹⁰³ Art. 4, comma 3, l. 14/2024.

¹⁰⁴ Art. 4, comma 6 e ss., l. 14/2024. La disciplina non è esente da critiche poiché deroga alle regole del processo penale a distanza, come previsto dalla "Riforma Cartabia" (art. 133 *bis* e ss c.p.p.), consentendo al difensore di raggiungere l'assistito in Albania solo nei casi eccezionali descritti all'art. 3, comma 3 della legge di ratifica. Per un'analisi delle garanzie del processo a distanza cfr. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali)*, in *Sistema penale*, 2/11/2022.

7.1. L'esercizio del diritto di difesa nei procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale

In relazione al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, la legge di ratifica non si preoccupa di dettagliare le modalità della partecipazione a distanza del richiedente, né nella fase amministrativa davanti alla Commissione territoriale, né nella fase davanti al Tribunale, in caso di eventuale ricorso.

Come visto, i richiedenti in Albania andranno incontro alle procedure accelerate di frontiera, disciplinate dall'art. 28 *bis* del d.lgs. 25/2008, cui fa rinvio la stessa legge di ratifica. Nell'ambito di queste procedure il ruolo del difensore è di per sé fortemente limitato a causa di alcune previsioni processuali e lo sarà ancor di più a causa della distanza che lo separa dal proprio assistito.

Per quanto riguarda la fase amministrativa¹⁰⁵ davanti alla Commissione territoriale di Roma - organo amministrativo incardinato presso la Prefettura¹⁰⁶ - la Commissione deve procedere all'audizione del richiedente entro 7 giorni dalla ricezione della domanda¹⁰⁷. In questo minimo lasso di tempo il richiedente deve essere messo nelle condizioni di prepararsi all'audizione in cui dovrà raccontare i fatti alla base della domanda di protezione internazionale, senza la presenza necessaria di un difensore, ma alla presenza obbligatoria di un interprete¹⁰⁸. Il testo della legge di ratifica non specifica dove sarà collocato l'interprete il quale presumibilmente sarà collegato da Roma.

Le criticità che già contraddistinguono le audizioni nelle procedure in presenza, come l'assenza del difensore, le barriere linguistiche e culturali non potranno che essere amplificate dalla modalità a distanza, rischiando di creare incomprensioni tali da incidere sul destino dei richiedenti.

In caso di diniego della domanda di protezione, il ruolo del difensore diventa essenziale poiché, per evitare il rimpatrio non solo è necessario presentare ricorso entro il termine di 14 giorni, ma anche - visto che quest'ultimo non ha effetto sospensivo per le domande presentate in frontiera¹⁰⁹

¹⁰⁵ Per uno studio ampio sul procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e sulle sue fasi cfr. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, 2021, pp. 166 ss.

¹⁰⁶ Art. 4, d.lgs. 25/2008. Le Commissioni territoriali sono composte da un funzionario della carriera prefettizia, da un esperto designato dall'UNHCR e dai funzionari amministrativi con compiti istruttori. L'art. 5, comma 3 della l. 14/2024 prevede un incremento dei funzionari della Commissione territoriale di Roma.

¹⁰⁷ Art. 28 *bis*, comma 2, d.lgs. 25/2008.

¹⁰⁸ Per una descrizione approfondita dell'audizione cfr. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, pp. 169 ss.

¹⁰⁹ Art. 35 *bis*, comma 3 lett. d).

- una istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, come previsto dall'art. 35 *ter* del d.lgs. 25/2008.

Non è affatto chiaro come richiedenti ristretti nei centri possano in un così breve periodo entrare in contatto con un difensore in grado di assisterli in Italia, che proponga ricorso davanti al Tribunale di Roma e scriva la predetta istanza cautelare. Le difficoltà di entrare in contatto con un difensore potrebbero precludere a queste persone il diritto alla tutela giurisdizionale ed essere respinte nel Paese di origine, sulla base della decisione della Commissione territoriale – che è un organo amministrativo non giurisdizionale – intrapresa in soli 7 giorni e senza l'assistenza di un difensore.

Tali norme processuali e la partecipazione del richiedente protezione da remoto sembrano costituire quelli che la Corte costituzionale ha definito «oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale»¹¹⁰.

7.2. ...e nei giudizi di convalida del trattenimento

Infine, è necessario porre l'attenzione sui procedimenti di convalida del trattenimento amministrativo per i quali è competente il Tribunale, in caso di trattenimento dei richiedenti protezione *ex art. 6* del d.lgs. 142 del 2015, nonché il Giudice di pace per il trattenimento quale misura esecutiva dell'espulsione.

In entrambe le ipotesi è necessaria la presenza di un difensore. Se l'art. 6 del d.lgs. 142/2015 consente espressamente la partecipazione da remoto del richiedente protezione all'udienza di convalida, l'art. 14 del Testo unico immigrazione precisa che «l'interessato è anch'esso tempestivamente informato e condotto *nel luogo* in cui il giudice tiene l'udienza», il che ovviamente non potrà avvenire per i richiedenti costretti in Albania.

Il procedimento di convalida del trattenimento è un procedimento molto delicato dal punto di vista del diritto costituzionale¹¹¹, incidendo sulla libertà personale degli individui mediante un rito camerale celere¹¹², non accompagnato dalle stesse garanzie del procedimento cautelare penale¹¹³.

¹¹⁰ Questo inciso è ripreso da C. cost. sent. 13/2022 che riguarda l'esercizio del diritto di difesa dei richiedenti protezione cfr. G. FAMIGLIETTI, *Autentica della firma e certificazione della data per me pari sono. Il doppio onere relativo alla procura speciale per il ricorso in Cassazione in materia di protezione internazionale al vaglio della Corte costituzionale (commento alla sent. n. 13/2022)*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3/2022.

¹¹¹ Analizza le problematiche costituzionali G. SORRENTI, *Giusto processo (e diritto di difesa)*, in PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., pp. 207 e ss.

Tra le tante decisioni della Corte costituzionale in materia di giudizio di convalida è importante ricordare la sentenza 222 del 2004 la quale ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina dell'accompagnamento alla frontiera, prevista dalla legge Bossi-Fini, che rendeva immediatamente esecutivo l'accompagnamento alla frontiera, anche prima dell'udienza di convalida. Nella pronuncia la Corte evidenzia come la partecipazione del difensore e l'ascolto dello straniero da parte del giudice durante l'udienza di convalida siano parte integrante del nucleo irriducibile del diritto di difesa. La cognizione del giudice, per essere pienamente coerente con le garanzie della libertà personale e del diritto di difesa, deve essere piena e tale da investire i presupposti del trattenimento, non potendo costituire una mera ratifica del provvedimento di trattenimento¹¹⁴.

Le motivazioni espresse dalla Corte a sostegno dell'incostituzionalità della predetta norma sembrano particolarmente significative nel caso in esame: «...lo straniero viene allontanato coattivamente dal territorio nazionale senza che il giudice abbia potuto pronunciarsi sul provvedimento restrittivo della sua libertà personale. È, quindi, vanificata la garanzia contenuta nel terzo comma dell'art. 13 Cost., e cioè la perdita di effetti del provvedimento nel caso di diniego o di mancata convalida ad opera dell'autorità giudiziaria nelle successive quarantotto ore. E insieme alla libertà personale è violato il diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile»¹¹⁵.

8. Questioni aperte

L'analisi svolta dimostra come le criticità in relazione alla legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania siano evidenti in relazione ai principi costituzionali, di cui agli artt. 2, 3, 10, comma 2 e 3, 13, 24 e art. 117, comma 1 Cost. in relazione alle garanzie previste dalla CEDU.

Spetta ora ai diversi giudici competenti individuare, a seconda dei diversi procedimenti, i dubbi di costituzionalità sulle norme applicabili nei casi che affronteranno e sollevare questione di legittimità costituzionale.

¹¹² Art. 737 c.p.c. e ss.

¹¹³ Su profili che attengono alla cognizione del giudice e al ruolo del difensore nelle udienze di convalida, v. C. cost. sentt. 205 del 2001, 222 del 2004, ordd. 385 del 2011, 280 del 2019.

¹¹⁴ Tale principio è stato espresso dalla Corte anche nella sent. 105/2001.

¹¹⁵ C. cost. sent. 222/2004, cfr. A. RAUTI, *Espulsione dello straniero e controllo del Giudice di pace*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2004, pp. 851 ss.

Inoltre, i difensori delle persone migranti costrette in Albania potrebbero proporre ricorso alla Corte EDU, per la violazione del divieto di espulsioni collettive (art. 4 prot. 4 CEDU), del divieto di trattamenti disumani e degradanti nei centri (art. 3 CEDU), della violazione delle garanzie a tutela delle libertà personale (art. 5 CEDU). Si potrebbe tentare la via, sempre più frequente in relazione ai diritti delle persone migranti¹¹⁶, del ricorso senza previo esaurimento dei giudizi interni, visto che i rimedi a disposizione dei migranti in Albania potrebbero essere qualificati quali non effettivi ex art. 13 CEDU¹¹⁷.

Nel frattempo il legislatore dovrebbe interrogarsi a fondo su una scelta che pare lontana non solo dall'assicurare i diritti delle persone coinvolte, ma anche nel raggiungere lo stesso fine legislativo di proteggere i confini.

¹¹⁶ Il caso *Hirsi c. Italia* del 2012 è stato dichiarato ammissibile dalla Corte EDU, senza il previo esaurimento dei ricorsi interni proprio perché i rimedi a disposizione delle persone respinte sono stati ritenuti non effettivi ex art. 13 CEDU.

¹¹⁷ Sia consentito il rinvio a C. SICCARDI, *I ricorsi 'in via diretta' alla Corte EDU riguardanti una legge o un'omissione legislativa: una potenziale alternativa al giudizio in via incidentale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.