



# Le politiche migratorie del governo italiano e dell'Unione europea: convergenze e criticità

di Paolo Gentilucci\*

**Abstract:** The current government's migration policies have focused on combating illegal immigration, but since the treaty with Albania was signed, numerous judicial measures have annulled migrant transfers, giving rise to a confusing and often contradictory strategy, particularly regarding the definition of so-called "safe" countries. To address this situation, also at the urging of Italy, in December 2025 the LIBE Committee drew up a list of countries deemed safe throughout the Union, while the Council of Ministers of Home Affairs and Justice reached an agreement aimed at a more equitable sharing of responsibilities in the asylum sector. These measures were confirmed in the plenary session of the European Parliament on 10 February 2026. However, despite these measures, review by European and national judges in this area may still be possible, as established by the landmark ruling of the European Court of Justice of 1 August 2025.

**SOMMARIO:** 1. Il braccio di ferro del governo con le ONG. – 1.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025. – 2. Il “decreto Cutro” e la stretta sulla protezione speciale. – 2.1. Il naufragio e le eventuali responsabilità penali. – 3. Le controverse vicende del Protocollo Italia-Albania. – 4. Il “decreto flussi” e la nuova disciplina processuale. – 5. L'accordo europeo sulle migrazioni e l'asilo. – 6. Il travagliato percorso della lista dei Paesi “sicuri”. – 7. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea (3 giugno 2025) e della Consulta (2 luglio 2025): un ulteriore freno alle politiche migratorie del governo. – 8. La fondamentale sentenza della Corte di Giustizia europea del 1° agosto 2025. – 9. La decisione del Parlamento europeo in data 10 febbraio 2026. – 10. Conclusioni.

## 1. Il braccio di ferro del Governo con le ONG

Il primo significativo intervento dell'attuale governo in materia migratoria si è avuto con la legge 24 febbraio 2023, n. 15 che ha convertito il decreto-legge 2

\* Viceprefetto (r), Professore di Gestioni commissariali presso l'Università Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni di San Marino (UIPA), Docente presso la Scuola Universitaria di Scienze Politiche di Taranto e presso la Fondazione della Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana di Roma (GARI). Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 6 marzo 2026.



Saggi

gennaio 2023, n. 1 (c.d. “decreto Piantedosi”): essa reca disposizioni urgenti in materia di transito e sosta nelle acque territoriali delle navi non governative impegnate nelle operazioni di soccorso in mare.

In sintesi, l’art. 1 mira a definire le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali, con la conseguenza che, nei confronti di tali navi, non possono essere adottati provvedimenti di divieto o limitazione al transito o alla sosta delle imbarcazioni nel mare territoriale<sup>1</sup>.

Il provvedimento, tra l’altro, regola l’ingresso dei natanti nel mare territoriale italiano, stabilendo che il transito e la sosta sono permessi solo per garantire il soccorso e l’assistenza in mare a persone in pericolo, a tutela della loro incolumità, limitando di fatto l’ingresso di navi che non abbiano un chiaro motivo umanitario o di salvataggio<sup>2</sup>.

Inoltre, il decreto impone alle navi che effettuano soccorsi in mare di fornire alle autorità italiane (Guardia costiera o altre autorità di Pubblica sicurezza) tutte le informazioni necessarie per ricostruire dettagliatamente l’operazione di salvataggio, inclusi dettagli sull’assistenza, dati dei migranti e coordinamento, come condizione per ottenere il porto di sbarco, pena l’irrogazione di sanzioni amministrative.

È anche previsto che le imbarcazioni che svolgono attività di ricerca e soccorso in mare devono (art. 2-*bis*):

- possedere le certificazioni e i documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera «ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell’inquinamento, della certificazione e dell’addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita di vita e di lavoro a bordo»;
- richiedere, nell’immediatezza dell’evento, l’assegnazione del porto di sbarco;

<sup>1</sup> V. il dossier della Camera dei Deputati al link <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/d-l-1-2023-disposizioni-urgenti-per-la-gestione-dei-flussi-migratori.html> (consultato il 30 novembre 2025).

<sup>2</sup> A. CANGEMI, *Le nuove regole per le Ong: la bozza del decreto Sicurezza approvato dal Consiglio dei ministri*, in *Fanpage.it*, 28 dicembre 2022, <https://www.fanpage.it/politica/le-nuove-regole-per-le-ong-la-bozza-del-nuovo-decreto-sicurezza/> (consultato il 5 dicembre 2025).



Saggi

- raggiungere il porto di sbarco indicato dalle autorità senza ritardi per completare il soccorso;
- fare in modo che le operazioni di soccorso non aggravino le situazioni di pericolo a bordo e non impediscano tempestivamente il raggiungimento del porto di sbarco.

Nelle stesse imbarcazioni devono, altresì, essere avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità<sup>3</sup>.

La norma stabilisce, poi, gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriale, sostituendo alla precedente sanzione penale una sanzione amministrativa. Nello specifico, la nuova disciplina prevede due ordini di comportamenti sanzionabili: il primo di cui al comma 2-*quater* riguarda la violazione della direttiva interministeriale eventualmente emessa ai sensi del comma 2 (la limitazione o il divieto di transito e sosta nelle acque territoriali); il secondo è invece descritto nel comma 2-*sexies*, attraverso l'individuazione di diverse fattispecie che sono sanzionate in modo meno grave.

Quest'ultima norma prevede infatti uno specifico regime sanzionatorio applicabile quando:

- il comandante o l'armatore non forniscono le informazioni richieste dall'autorità SAR competente (zona per le attività di ricerca e soccorso in mare, *Search and Rescue*) o dalla struttura nazionale per lo svolgimento delle attività di polizia di frontiera e contrasto all'immigrazione irregolare;
- il comandante non aderisce alle indicazioni delle due autorità di cui sopra;
- mancano le condizioni di cui al comma 2-*bis* (sopra citato) sulla base di un accertamento successivo all'assegnazione del porto di sbarco<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> P. GENTILUCCI, *Il nuovo decreto immigrazione e il ruolo delle ONG*, in «Diritto.it», 5 gennaio 2023 (consultato il 10 dicembre 2025).

<sup>4</sup> ASGI, *Il decreto legge 2 gennaio 2023 n. 1 convertito in legge 24 febbraio 2023, n. 15*, 2023. [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/03/Commento-d.l.-1.2023\\_def\\_6marzo.docx.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/03/Commento-d.l.-1.2023_def_6marzo.docx.pdf) (consultato il 10 dicembre 2025).



Alle due categorie di comportamenti corrispondono regimi sanzionatori differenti. La violazione della direttiva interministeriale comporta infatti il pagamento di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro, accompagnata dal fermo amministrativo della nave per due mesi; in caso di reiterazione della violazione il decreto prevede la confisca della nave, previo sequestro cautelare della stessa (comma 2-*quinquies*).

Nel secondo caso, invece, la sanzione pecuniaria va da 2.000 a 10.000 euro ed è accompagnata dal fermo della nave per un tempo inferiore, pari a 20 giorni. In caso di reiterazione della violazione il fermo è invece più lungo, pari a 2 mesi, e in caso di ulteriore reiterazione si trasforma a sua volta in confisca, previo sequestro cautelare.

L'ultimo comma dell'art. 1 (il comma 2-*septies*) precisa che, sia nel primo che nel secondo caso, l'autorità competente all'irrogazione delle sanzioni è il Prefetto del luogo in cui la violazione viene accertata e che si applica, in quanto compatibile, la legge n. 689/1981 che contiene la disciplina generale delle sanzioni amministrative. Infatti, contro il fermo amministrativo della nave è ammesso ricorso, entro sessanta giorni dalla notificazione del verbale di contestazione, al Prefetto che provvede nei successivi venti giorni.

Si applicheranno di conseguenza le procedure anche giurisdizionali e i tempi da quella norma previsti o richiamati (tra cui l'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011), ferma restando la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le impugnazioni delle sanzioni e di quella amministrativa per l'impugnazione del solo provvedimento interministeriale che dovesse intervenire limitando il transito o la sosta delle navi nelle acque territoriali italiane.

Al fermo si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'art. 214 del codice della strada e viene anche introdotta una nuova sanzione amministrativa in caso di mancata risposta alle informazioni richieste o di mancata ottemperanza da parte delle navi alle indicazioni impartite. Infatti, se le ONG violano le regole elencate, secondo il testo del decreto, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. La responsabilità solidale si estende all'armatore e al proprietario della nave, ai sensi dell'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689.



Saggi

Sono, poi, previste sanzioni che vanno dai 2.000 ai 10.000 euro al comandante e all'armatore della nave che «non forniscono le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformano alle indicazioni della medesima autorità».

Con il decreto in commento si opta, quindi, per la sostituzione del sistema sanzionatorio di carattere penale, previsto dal decreto-legge n. 130/2020, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173 (c.d. “decreto Lamorgese” dal nome del ministro dell'interno *pro tempore*), con il sistema sanzionatorio amministrativo, che si presenta per l'Amministrazione di maggiore agilità applicativa e per le ONG di più difficile contrasto. Laddove, infatti, astrattamente si potrebbe salutare con favore la depenalizzazione delle condotte, ci si avvede invero che il nuovo sistema rende molto più ardua la verifica della legittimità delle scelte amministrative in tempi celeri.

Tale scelta, come ben evidenziato anche in dottrina, appare diretta a sottrarre l'operato del governo al vaglio della giurisdizione penale che si è più volte espressa delimitando l'ambito di azione<sup>5</sup>.

Il provvedimento in esame è già apparso *prima facie* in contrasto con la disciplina internazionale in materia e con il ruolo delle ONG. Infatti, uno dei principi fondamentali della Convenzione di Ginevra sullo stato dei rifugiati del 1951 è il principio di non respingimento (*non-refoulement*): una persona che chiede protezione non può essere in nessun caso respinta verso luoghi dove la sua libertà e la sua vita sarebbero minacciati<sup>6</sup>.

L'importanza del divieto di rinviare un rifugiato verso un luogo a rischio di persecuzione è evidenziata dal fatto che l'art. 33 della Convenzione di Ginevra non può essere sottoposto ad alcuna riserva, come stabilito dall'art. 42 della stessa<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> ASGI, *Il decreto legge 2 gennaio 2023 n.1*, cit.

<sup>6</sup> P. GENTILUCCI, *Le nuove controversie politiche dell'immigrazione*, in «Diritto.it», 15 novembre 2022, <https://www.diritto.it/le-nuove-controverse-politiche-dellimmigrazione/> (consultato il 10 dicembre 2025).

<sup>7</sup> Cfr. tra i tanti, R. FINOCCHI GHERSI, *Il diritto di asilo in Italia e in Europa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2011, p. 917 ss.; S. FURLAN, *Diritto di asilo in base all'art. 10, terzo comma, Cost. e status di rifugiato*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 4, 2006, p. 1092 ss.



Saggi

Il principio di *non refoulement* non si applica solo ai rifugiati riconosciuti, ma anche a quei richiedenti asilo che siano in attesa della decisione finale sul loro status e che quindi potrebbero essere riconosciuti rifugiati. E ciò perché il riconoscimento della condizione di rifugiato ha natura dichiarativa e non costitutiva<sup>8</sup>.

Il diritto d'asilo, inoltre, è espressamente previsto dalla Costituzione italiana, all'art. 10, comma 3<sup>9</sup>.

L'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dispone poi che «Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona». Questa norma riconosce un carattere prioritario al diritto alla vita che si identifica con la persona umana ed ha un valore assoluto.

Inoltre, la convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (nota come SAR, acronimo di *search and rescue*), siglata ad Amburgo il 27 aprile 1979 ed entrata in vigore il 22 giugno 1985, è un accordo internazionale elaborato dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO), volto a tutelare la sicurezza della navigazione mercantile, con esplicito riferimento al soccorso marittimo.

In Italia a essere investito per legge delle funzioni SAR in mare è il Corpo delle Capitanerie di porto, il quale, pur essendo uno dei corpi specialistici della Marina militare italiana, svolge compiti relativi agli usi civili del mare con funzioni amministrativo-burocratiche, di polizia giudiziaria e di guardia costiera.

Nell'ambito della funzione di ricerca e soccorso, il suo braccio operativo, ovvero la Guardia costiera, svolge la funzione di coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo ed è l'organo competente per l'esercizio delle funzioni di ricerca e salvataggio in mare, di disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale, di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo, nonché delle relative attività di vigilanza e controllo.

<sup>8</sup> G. PACCIONE, *Il principio di non refoulement e la deterritorializzazione del controllo della frontiera marittima*, in «Diritto.it», 4 dicembre 2014, [https://www.diritto.it/wp-content/uploads/2014/12/pdf\\_36717-1.pdf](https://www.diritto.it/wp-content/uploads/2014/12/pdf_36717-1.pdf) (consultato il 10 dicembre 2025).

<sup>9</sup> «[...] 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 [...]».



Saggi

L'evoluzione di tale principio generale si è avuta con l'art. 98, par. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM) del 1982 che codifica il dovere di soccorso in mare, obbligando ogni Stato a esigere che i comandanti delle navi battenti la propria bandiera prestino assistenza a chiunque sia in pericolo in mare, senza mettere a rischio la propria imbarcazione, l'equipaggio o i passeggeri, procedendo con la massima rapidità possibile e, in caso di collisione, offrendo soccorso e fornendo informazioni essenziali all'altra nave.

Questa norma rappresenta un importante sviluppo e cristallizzazione di un principio di diritto internazionale marittimo consuetudinario, volto a garantire la sicurezza della vita umana in mare, un principio fondamentale che trova riscontro anche in altre convenzioni specifiche come la Convenzione SOLAS (*Safety of Life at Sea*) del 20 gennaio 1914, modificata nel 1929, nel 1948 e nel 1960 e il Regolamento internazionale per prevenire gli abbordi in mare (COLREG) (Convenzione di Londra 1972). Si tratta, quindi, di un dovere assoluto che prevale su altri interessi, seppur con il limite della sicurezza della propria nave.

La CNUDM, al par. 2 dell'art. 98, tiene anche conto degli obblighi di ricerca e soccorso (SAR) stabiliti dalla Convenzione di Amburgo del 1979, imponendo agli Stati costieri di istituire servizi SAR permanenti ed efficaci e di collaborare regionalmente per garantire la sicurezza marittima e aerea, affermando in tal modo un principio chiave per la gestione dei salvataggi in mare, anche in contesti di migrazione, sottolineando l'obbligo generale di soccorrere e sbarcare le persone in un luogo sicuro.

Per completezza di analisi, e per delimitare l'efficacia del decreto in questione, meritano un cenno le ONG, «associazioni transnazionali private, senza scopo di lucro, che, tramite un apparato organico stabile, perseguono fini altruistici in maniera pacifica», già da anni nell'occhio del ciclone<sup>10</sup>.

In primo luogo, nella produzione delle norme internazionali, esse danno un contributo diretto, uno indiretto e uno autonomo. Il primo coincide con il coinvolgimento delle organizzazioni non governative nella redazione dei testi di

<sup>10</sup> Cfr. E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, CEDAM, Padova, 2013.



trattati e atti giuridicamente non vincolanti; il secondo comprende tutte le attività di natura informale mediante cui le stesse sono in grado di influenzare lo svolgimento e gli esiti dei negoziati per l'elaborazione di tali strumenti; il terzo, invece, consiste nell'elaborazione di *standard* internazionali di condotta nella forma di principi, linee guida o codici.

Inoltre, con riferimento al ruolo delle ONG nel controllo e nella promozione dell'osservanza delle norme internazionali, la prassi negli ultimi anni ha evidenziato una progressiva apertura dei meccanismi di monitoraggio del rispetto delle norme internazionali. Questo si è verificato principalmente nei settori della tutela dei diritti umani e della protezione dell'ambiente nei quali è stato sollecitato il controllo e promozione del diritto internazionale e l'osservanza degli obblighi internazionali da parte degli Stati.

Tale contributo si concretizza nella possibilità di attivare, su propria iniziativa, meccanismi internazionali di controllo. All'interno di tale tipologia di azione, si distinguono casi in cui le ONG possono agire soltanto a condizione di dimostrare un interesse specifico a ricorrere, circostanze in cui tale legittimazione è subordinata al possesso di una specifica *expertise* nel settore interessato e le ipotesi in cui le Organizzazioni possono attivare procedimenti internazionali di controllo in base ad un generale interesse all'attuazione obiettiva del diritto.

Con il provvedimento in esame, quindi, si prevede che le navi di bandiera dovrebbero raccogliere le intenzioni dei migranti intese a richiedere la protezione internazionale. A tale proposito si osserva che tale attività potrebbe essere *inutiliter data*, in quanto il successivo sbarco in un porto italiano determinerebbe l'entrata in vigore della Convenzione di Dublino con il conseguente possibilità di presentare un'istanza di protezione alle autorità italiane.

Quindi, tale disposizione darebbe per scontato che le navi valgano come territorio nazionale e punterebbe ad aggirare il regolamento di Dublino, ma potrebbe anche non rispettare la normativa e le direttive europee<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> A. FERRI, *Tra ong e governo è già muro contro muro: al Tar il decreto di Salvini e Piantedosi*, in *IlFoglio.it*, 7 novembre 2022, <https://www.ilfoglio.it/cronaca/2022/11/08/news/non-e-vero-che-l-italia-accoglie-piu-migranti-degli-altri-paesi-europei-i-numeri-4635636/> (consultato l'11 dicembre 2025).



Saggi

Com'è noto, la Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri della Comunità Europea, comunemente conosciuta come “Convenzione di Dublino”<sup>12</sup>, è un trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di asilo.

Il corrispondente “Regolamento di Dublino” (regolamento UE n. 604/2013 o “Regolamento di Dublino III”<sup>13</sup>) è un regolamento dell’Unione europea, che stabilisce «i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide», nell’ambito della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951 e la relativa direttiva UE.

Il “sistema di Dublino” fu istituito dalla omonima Convenzione di Dublino, firmata a Dublino il 15 giugno 1990 (per l’Italia dal governo Andreotti VI) ed è entrato in vigore il successivo 1° settembre 1997 per i primi dodici Stati firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

Successivamente, il regolamento di Dublino II (regolamento 2003/343/CE), adottato nel 2003 (per l’Italia, dal governo Berlusconi II), sostituì la convenzione di Dublino in tutti gli Stati membri dell’UE, con l’eccezione della Danimarca. In seguito un accordo con la Danimarca sull’estensione dell’applicazione del regolamento anche in tale Paese è entrato in vigore nel 2006, insieme al protocollo separato che aveva esteso l’accordo a Islanda e Norvegia. Il 1° marzo 2008 le disposizioni del regolamento sono state applicate anche alla Svizzera, che il 5 giugno 2005 le aveva sottoposte a referendum per la ratifica (accolta col 54,6% dei voti), e al Liechtenstein<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> V. la convenzione al link <https://legislature.camera.it/bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm> (consultato l’11 dicembre 2025).

<sup>13</sup> V. il testo del regolamento UE n. 604/2013 al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013R0604> (consultato l’11 dicembre 2025).

<sup>14</sup> *Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale*



Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato invece approvato nel giugno 2013 (per l'Italia, dal governo Letta), aggiornando il regolamento di Dublino II e si applica a tutti gli Stati membri dell'UE tranne la Danimarca. Il regolamento, entrato in vigore il 19 luglio 2013, si basa sullo stesso principio dei due precedenti regolamenti: il primo Stato membro in cui viene registrata una richiesta di asilo (o vengono memorizzate le impronte digitali) è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato. Mentre nel 1990 tale regola rispondeva a un criterio di buon senso in quanto i flussi migratori erano limitati ed erano comunque ancora presenti le frontiere fra i paesi europei, nel nuovo millennio tali fattori risultano totalmente cambiati: si è pertanto determinato un acceso dibattito sulla necessità che tali regole debbano essere aggiornate per fronteggiare il mutato quadro socio-politico internazionale.

Il regolamento di Dublino II individua lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello *status* di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 (art. 51). Esso rappresenta la pietra angolare del sistema di Dublino, costituito dal regolamento Dublino II e dal regolamento EURODAC, che istituisce una banca dati a livello europeo delle impronte digitali per chi intende presentare richiesta di asilo e per chi entra irregolarmente nel territorio dell'Unione europea. Il regolamento di Dublino mira a «determinare con rapidità lo Stato membro competente [per una domanda di asilo]» e prevede il trasferimento di un richiedente asilo in tale Stato. Generalmente lo Stato competente all'esame della domanda d'asilo è lo Stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'Unione europea. In particolare, quando si accerta «che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera» (art. 13 del regolamento n.

*presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604> (consultato il 12 dicembre 2025).*



604/2013), trascorsi i quali lo Stato competente diventa l'ultimo nel quale il richiedente ha soggiornato per un periodo di almeno cinque mesi.

Rientra tra gli obiettivi principali del regolamento di Dublino impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (c.d. *asylum shopping*), nonché ridurre il numero di richiedenti asilo “in orbita”, trasportati da uno Stato membro a un altro.

Secondo il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il sistema attuale non riesce a fornire una protezione efficace. In più casi l'ECRE<sup>15</sup> e l'UNHCR<sup>16</sup> hanno rilevato il regolamento non tutela i diritti legali e il benessere personale dei richiedenti asilo, incluso il diritto a un giusto esame della loro domanda d'asilo e, ove riconosciuto, a una protezione effettiva. Di più, quel sistema porta a distribuire le richieste d'asilo tra gli Stati membri in modo ineguale.

Il sistema di Dublino aumenta anche la pressione sulle regioni di confine esterno dell'UE, dove la maggioranza dei richiedenti asilo entrano e in cui gli Stati sono spesso meno in grado di offrire sostegno per l'asilo e la protezione dei richiedenti, tra cui soprattutto Grecia, Malta, Cipro e Italia. Critiche sono state espresse, tra l'altro, pure dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, che ha ritenuto il sistema non in grado di assicurare i diritti dei rifugiati<sup>17</sup>.

Dall'analisi di tale normativa si evidenzia chiaramente che il raccogliere sulla nave che effettua il soccorso le intenzioni di richiedere la protezione internazionale potrebbe essere in contrasto col menzionato Regolamento di Dublino ma, anche, con l'art. 10 Cost. il quale, ai commi 1 e 2, stabilisce la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto

<sup>15</sup> V. le osservazioni di ECRE sulla proposta della Commissione di riformulare il regolamento al link <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Commission-proposal-to-recast-the-Dublin-Regulation-April-2009.pdf> (consultato il 12 dicembre 2025).

<sup>16</sup> V. le Osservazioni sulla proposta della Commissione europea per una riformulazione dei regolamenti Dublino e Eurodac al link <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2009/en/72612> (consultato il 12 dicembre 2025).

<sup>17</sup> V. il testo al link [https://web.archive.org/web/20101112181343/http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=80](https://web.archive.org/web/20101112181343/http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=80) (consultato il 12 dicembre 2025).



internazionale generalmente riconosciute e delega la legge ordinaria a regolare la condizione dello straniero, garantendo anche il diritto d'asilo; il che integra automaticamente nel diritto italiano le consuetudini internazionali e i trattati ratificati, ponendo le basi per la protezione dei diritti umani e il trattamento equo degli stranieri in Italia<sup>18</sup>.

Inoltre, imporre alle navi di soccorso di raggiungere senza ritardo il porto di sbarco per il completamento dell'intervento di soccorso di cui alle lettere d) e f) dell'art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 1/2023 potrebbe determinare un'omissione di soccorso di cui all'art. 593 c.p., oltre che una violazione delle norme internazionali in materia.

Pertanto si ritiene che il generico richiamo nell'art. 1, comma 2-*bis*, del citato decreto al rispetto delle convenzioni internazionali in materia non consenta di sanare i profili di illegittimità rilevati.

### 1.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025

Il decreto in questione è stato esaminato da alcuni tribunali civili in sede di contenzioso contro i provvedimenti del Questore. In particolare il Tribunale di Brindisi, nell'udienza del 14 marzo 2024, relativa a un ricorso presentato dalla ONG Sos Méditerranée, ha esaminato un provvedimento di fermo per venti giorni della nave Ocean Viking, per presunte violazioni del “decreto Piantedosi”.

La controversia è sorta quando, all'arrivo presso il porto di Brindisi, alla citata imbarcazione sono state irrogate dalla Questura di Brindisi la sanzione pecuniaria principale e quella accessoria del fermo amministrativo, ai sensi dagli artt. 1 comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 e 214 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per non avere osservato le indicazioni fornite dalla autorità competente per il coordinamento delle operazioni di soccorso, creando situazioni di pericolo.

<sup>18</sup> «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali [...]».



Saggi

I ricorrenti, pagata la sanzione pecuniaria inflitta, hanno quindi impugnato il verbale di fermo amministrativo e di affidamento in custodia dell'imbarcazione; ne hanno chiesto la sospensione *inaudita altera parte*, e, nel merito, hanno eccepito il difetto di competenza dell'autorità italiana sull'operazione di soccorso in oggetto, avvenuta in acque internazionali; hanno, poi, negato che essa abbia creato una situazione di pericolo "a bordo" della nave, (art. 1, comma 2-*bis*, lett. f) e hanno invocato lo stato di necessità che avrebbe imposto di portare a termine l'operazione di salvataggio, rilevando altresì la carenza di istruttoria da parte dell'Amministrazione prima dell'irrogazione della sanzione. Infine, hanno evidenziato il possibile contrasto fra la disposizione di diritto interno applicata dall'amministrazione e il diritto internazionale consuetudinario e convenzionale che impone il salvataggio di vite in mare nonché l'obbligo di tutela della vita umana, sollecitando il Tribunale, per il caso in cui non fosse possibile fornire una interpretazione della disposizione costituzionalmente orientata, a sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa.

Oggetto del contendere era il decreto del 20 febbraio 2024 con cui lo stesso giudice aveva sospeso il fermo amministrativo disposto il 9 dello stesso mese per la nave Ocean Viking approdata a Brindisi con 261 migranti a bordo. Nel provvedimento adottato dal magistrato si legge che «l'opposizione appare sostenuta da un *fumus* di fondatezza in ordine alla possibile carenza di competenza di accertamento e sanzionatoria in capo alle autorità amministrative italiane»<sup>19</sup>.

Nel merito il fermo del 9 febbraio è scaturito dalle comunicazioni delle autorità costiere della Libia, circa il comportamento imputato al comandante della Ocean Viking di non aver rispettato le loro indicazioni.

In particolare, sono state esaminate le fasi del salvataggio: il capitano della nave avrebbe disatteso gli ordini della capitaneria di porto libica – l'evento sarebbe avvenuto nelle acque SAR di questo Paese – ostacolando l'attività dell'autorità nord africana.

<sup>19</sup> E. MARINAZZO, *Scontro sul decreto Piantedosi. Il giudice coinvolge la Consulta*, in «il Quotidiano di Puglia», 15 marzo 2024.



Saggi

I legali della ONG hanno confutato questa ricostruzione, producendo le conversazioni in arabo e in inglese, tradotte, tra le due parti<sup>20</sup>. Pertanto, hanno depositato un fascicolo contenente anche le trascrizioni delle comunicazioni intercorse tra l'equipaggio della Ocean Viking e le autorità libiche durante i soccorsi per sostenere che la nave avesse avuto il via libera per operare e per fare poi rotta verso l'Italia. Inoltre, hanno sollevato anche un problema di competenza delle autorità italiane in acque internazionali; infatti la nave di cui trattasi batte bandiera norvegese e per questo le autorità libiche avrebbero dovuto comunicare le eventuali violazioni alla Norvegia e non all'Italia.

L'avvocatura dello Stato, invece, ha contestato la competenza del giudice, in quanto il processo si sarebbe dovuto celebrare davanti a un giudice amministrativo. Per converso, i legali della Sos Méditerranée hanno ribadito più volte che la priorità, per il diritto internazionale, è la salvaguardia della vita umana; pertanto, hanno confutato la costituzionalità del decreto Piantedosi, in quanto la normativa italiana dovrebbe rispettare le convenzioni internazionali che hanno l'obiettivo prioritario di salvare vite umane in mare aperto.

Il tribunale ha stabilito due mesi di tempo per decidere su tutte le questioni sollevate, anche su quelle di legittimità costituzionale. Nel dispositivo si legge, infatti, che «Il giudice sottopone al contraddittorio delle parti la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 2-sexies del decreto-legge n. 130/2020 nella parte in cui prevede che alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione, quale effetto automatico dell'applicazione della sanzione principale».

Successivamente, con ordinanza in data 10 ottobre 2024, il Tribunale ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale del decreto Piantedosi e ha trasmesso gli atti alla Corte costituzionale, oltre che alla Presidente del Consiglio, ai due Presidenti delle

<sup>20</sup> E. LENTINI, *Udienza Ocean Viking a Brindisi: in ballo anche la legittimità del decreto Piantedosi*, in *BrindisiReport*, 14 marzo 2024, <https://www.brindisireport.it/cronaca/udienza-ocean-viking-brindisi-anche-ballo-legittimita-decreto-piantedosi.html/> (consultato il 12 dicembre 2025).



Camere e alla procura della Repubblica di Brindisi<sup>21</sup>. Secondo il giudice potrebbero essere stati violati in primo luogo gli artt. 10 e 117 Cost. concernenti gli obblighi imposti all'Italia di attenersi al diritto internazionale.

Il punto controverso riguarda la dibattuta questione se la Libia debba essere considerata porto sicuro secondo le indicazioni della Convenzione di Amburgo del 2004, anche alla luce di numerose sentenze della Corte di Cassazione e la posizione espressa nel 2019 dall'alto Commissario ONU per i rifugiati.

Secondo il giudice brindisino «tale assunto sembra essere smentito da numerosi elementi di fatto, richiamati peraltro dalla giurisprudenza nazionale che, valorizzando la mancata ratifica di quel paese della Convenzione di Ginevra e l'ineffettività del diritto di accoglienza libico per le condizioni inumane e degradanti presenti nei centri di detenzione per i migranti, ha escluso la sicurezza dell'approdo dei migranti in Libia».

Sulla base di questi presupposti relativi alla sicurezza dei porti, l'ordinanza sostiene la possibile violazione del decreto Piantedosi degli obblighi imposti dal diritto internazionale sul divieto di respingimento dei migranti e sulla tortura, nonché dall'ordinamento nazionale sulla pace e giustizia tra i popoli, secondo i principi della Convenzione di Ginevra del 1951, normativa evidenziata nell'ordinanza<sup>22</sup>.

Altra questione di legittimità ritenuta rilevante è quella relativa all'automatismo tra la sanzione pecuniaria ed il fermo amministrativo perché sembrerebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. Infatti il giudice rileva che «La disposizione appare censurabile in ragione dell'automatismo previsto dal legislatore nella sua applicazione in quanto la sanzione del fermo è prevista, oltre che per quella contestata nel caso in esame, anche per una molteplicità di condotte largamente eterogenee». E a tale riguardo vengono citate, come esempio, la corrispondenza alle

<sup>21</sup> E. MARINAZZO, *Decreto Piantedosi e ong Brindisi, atti alla Consulta*, in *il Quotidiano di Puglia*, 12 ottobre 2024.

<sup>22</sup> Secondo tale convenzione «Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».



certificazioni e ai documenti rilasciati dalle autorità dello Stato di bandiera, la conformità ai fini della sicurezza della navigazione, la prevenzione dell'inquinamento, la certificazione e l'addestramento del personale marittimo come anche le condizioni di vita e di lavoro a bordo.

Pertanto, il Tribunale ritiene che «Alla luce di tale eterogeneità delle fattispecie per le quali è prevista la medesima sanzione del fermo, sembra ancora più necessario che la norma incriminatrice preveda la possibilità per l'autorità giudiziaria di graduarne l'applicazione in ragione delle peculiarità del caso specifico. Tanto al fine di salvaguardare i principi di individuazione e proporzionalità della pena».

Nel caso di specie, poi, secondo il giudice, la sanzione accessoria appare più afflittiva di quella principale, determinando a carico del comandante e dell'armatore della nave una notevole lesione della propria sfera giuridica; infatti, il fermo dell'imbarcazione per venti giorni danneggia l'esercizio del diritto costituzionalmente tutelato e produce un danno economico al soggetto più afflittivo della sanzione pecuniaria.

L'art. 1, comma 2-*sexies* si porrebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost.: il trattamento sanzionatorio comune previsto per situazioni di fatto non omogenee appare contrario al principio di ragionevolezza, la cui osservanza garantisce altresì l'adeguatezza della risposta punitiva ai casi concreti e il carattere personale della responsabilità penale, nella prospettiva segnata *ex* art. 27, comma 1; al contempo, la determinazione della pena può realizzare il suo fine rieducativo (art. 27, comma 3 Cost.), nella materia penale come in quella amministrativa afflittiva, secondo i presupposti e i fini assegnati alla sanzione nel sistema costituzionale. Ciò è possibile solo ove l'articolazione legale del sistema sanzionatorio permetta tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, fornendo al giudice, nell'esercizio del suo apprezzamento, appropriati criteri di valutazione<sup>23</sup>, sul presupposto che «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità»<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50/1980.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 104/1968, richiamata dalla sentenza n. 50/1980 della stessa Corte.



L'art. 1, comma 2-*sexies*, *in parte qua*, sarebbe, quindi, in contrasto con il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.), nella misura in cui, nel descrivere la condotta suscettibile di sanzione amministrativa, richiama *per relationem* l'ordine impartito dall'autorità incaricata di coordinare le operazioni di soccorso.

Nonostante queste articolate argomentazioni, la sentenza della Corte costituzionale n. 101/2025, ha dichiarato l'ammissibilità della questione sollevata dal Tribunale di Brindisi, ma ha rigettato tutte le eccezioni di costituzionalità proposte da quel tribunale, con riferimento alla legittimità dei fermi amministrativi inflitti alle navi del soccorso civile nelle acque del Mediterraneo centrale.

Per un verso si condivide il rilievo del giudice *a quo* che osserva come «il fermo determinerebbe una rilevante lesione» della sfera giuridica del comandante e dell'armatore della nave e arrecherebbe un notevole danno economico al soggetto sanzionato, ledendo l'esercizio dei diritti costituzionali. Ma si esclude a tale riguardo la violazione del principio di tipicità della sanzione penale, in quanto «La previsione censurata supera il vaglio di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. e si rivela coerente con la *ratio* che ispira il principio di determinatezza». Infatti, secondo la Consulta, è l'art. 1, comma 2-*sexies*, del decreto-legge n. 130 del 2020 a definire l'illecito nei suoi aspetti principali, che attengono al diniego della collaborazione con l'autorità competente secondo la Convenzione di Amburgo; quindi, non si ritiene sussistente quella delega in bianco all'autorità di uno Stato estero ipotizzata dal tribunale. Inoltre, non si può ritenere inopportuno il richiamo alla richiesta di informazioni e alle indicazioni dell'autorità competente, in quanto tali riferimenti sono previsti dalla Convenzione SAR e assumono un significato univoco per il comandante e l'armatore. Questa attività di integrazione non soltanto non viola il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., ma ne salvaguarda la funzione di garanzia, quando la stessa disciplina nazionale interagisce con gli obblighi internazionali consuetudinari e pattizi.

Con riferimento alle diverse entità militari e politiche che si dividono il territorio libico, la Corte osserva che lo Stato responsabile di un'area SAR deve farsi carico del coordinamento delle operazioni di soccorso, mediante il *Rescue Coordination Centre* o mediante i *Rescue sub Centre* che siano eventualmente



Saggi

designati e deve predisporre appositi piani operativi per le diverse emergenze. Tuttavia, il mancato intervento dello Stato competente non esclude la responsabilità degli altri Stati che aderiscono alla Convenzione che hanno l'obbligo di cooperare per affrontare in modo tempestivo le urgenti necessità dei naufraghi.

Pertanto, la sentenza della Corte costituzionale n. 101/2005 fornisce una interpretazione della normativa vigente che dovrebbe fugare i dubbi di costituzionalità sollevati dal Tribunale di Brindisi. Per la Consulta, infatti «Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati». Ne consegue che nessuna sanzione si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i principi generali dell'ordinamento italiano ed europeo, sulla base a elementi specifici valutati dal giudice, in conseguenza di un giudizio che impone all'amministrazione l'onere della prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti adottati<sup>25</sup>.

Malgrado questa decisione della Corte costituzionale, che pure sembra proporre un'interpretazione costituzionalmente orientata, le sanzioni previste dal “decreto Piantedosi” – che rimane interamente in vigore – rimangono del tutto generiche circa la individuazione dei presupposti, sostanzialmente rimesse alla discrezionalità delle autorità amministrative, richiamando gli istituti del “fermo amministrativo”, del “sequestro” e della “confisca della nave” a fronte di provvedimenti di incerta natura provenienti da autorità straniere o di divieto di ingresso o sosta, che dovrebbero essere assunti dalle autorità italiane nei confronti dei comandanti delle navi oggetto delle sanzioni<sup>26</sup>.

Pertanto, tali disposizioni potrebbero non avere una reale efficacia deterrente e potrebbero contribuire a favorire tragedie in mare come quella avvenuta il 14

<sup>25</sup> In termini generali, sull'illecito amministrativo, cfr. Cass., sez. un. civ., sentenza del 30 settembre 2009, n. 20930.

<sup>26</sup> F. VASSALLO PALEOLOGO, *Un passo indietro della Corte Costituzionale*, in *ADIF*, 9 luglio 2025. <https://www.a-dif.org/2025/07/09/un-passo-indietro-della-corte-costituzionale/> (consultato il 12 dicembre 2025).



marzo 2024 in cui numerosi migranti, rimasti in balia del mare per sette giorni, sono morti di fame e sete su un gommone partito dalla Libia e diretto in Italia. Ed è stata proprio la nave Ocean Viking a soccorrerli e a impedire una tragedia di dimensioni più gravi. Pertanto, se il Tribunale di Brindisi non avesse sospeso il provvedimento di fermo dell'imbarcazione, anche i 25 superstiti, probabilmente, non si sarebbero potuti mettere in salvo.

Si deve, tuttavia, prendere atto che la decisione della Corte Costituzionale ha aperto la strada all'irrogazione delle sanzioni amministrative e ai fermi delle imbarcazioni delle ONG che ormai si susseguono senza sosta e che stanno ostacolando le operazioni di soccorso in mare dei migranti<sup>27</sup>.

## 2. Il “decreto Cutro” e la stretta sulla protezione speciale

Un altro momento significativo, e nel contempo doloroso, della politica migratoria dell'attuale governo è rappresentato dal c.d. “decreto Cutro” (decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con legge 5 maggio 2023, n. 50), con cui sono state previste «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare».<sup>28</sup>

Con tale provvedimento il Governo ha cercato di dare risposta alla tragedia consumatasi a Cutro il precedente 26 febbraio e ha stabilito una stretta sull'immigrazione irregolare, l'ampliamento dei flussi di ingresso per lavoro, la semplificazione delle procedure, ma anche il rafforzamento dei centri per i rimpatri, prevedendo canali privilegiati di accesso per i cittadini di Paesi che

<sup>27</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Decreto Piantedosi e ONG all'attenzione della Consulta*, in «Diritto.it», 21 ottobre 2024, <https://www.diritto.it/decreto-piantedosi-e-ong-attenzione-della-consulta/> (consultato il 12 dicembre 2025).

<sup>28</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Nuovo decreto immigrazione: stretta su protezione speciale*, in «Diritto.it», 21 marzo 2023, <https://www.diritto.it/decreto-immigrazione-stretta-protezione-speciale/> (consultato il 13 dicembre 2025).



organizzano una formazione lavorativa *ad hoc*<sup>29</sup>. Il decreto si è prefisso l'intento di disciplinare l'immigrazione non programmata, canalizzata da anni sulle rotte del mare, ma anche attraverso i Balcani, e ha disposto l'ampliamento dei corridoi d'ingresso per lavoro tramite il "decreto flussi". Con il citato provvedimento che prevedeva l'arrivo di circa 452.000 migranti in tre anni, l'intenzione del Governo è stata quella di adottare strumenti per favorire l'ingresso di chi viene per lavoro, disincentivando quanti invece si rivolgono agli "scafisti" per entrare in modo irregolare. Resta salva, solo in parte, la normativa a tutela dei richiedenti protezione internazionale<sup>30</sup>.

Tra le rilevanti novità introdotte dal "decreto Cutro" c'è una stretta sulla protezione speciale analoga al primo "decreto sicurezza" (il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 118, convertito con legge 17 dicembre 2018, n. 132), che aveva abrogato il permesso per motivi umanitari, restringendo le maglie dell'accoglienza dei richiedenti asilo<sup>31</sup>. Ebbene, la novità rilevante è che il provvedimento in questione ha espunto dall'ordinamento anche il permesso per protezione speciale a salvaguardia della vita privata e familiare dello straniero. Ma le misure adottate, pure quelle di natura penale, unitamente al *memorandum* con la Tunisia, sottoscritto il 16 luglio 2023 dall'Unione europea, hanno avuto scarsa efficacia tanto che Lampedusa in quell'anno è stata investita da una rilevante ondata di sbarchi, con migliaia di migranti ospitati nell'*hotspot* dell'isola.

Nel tentativo di fronteggiare tale situazione è stato emesso il decreto-legge n. 124 del 19 settembre 2023, convertito con legge 13 novembre 2023, n. 162 («Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di

<sup>29</sup> S. OCCHIPINTI, *Immigrazione: le novità del nuovo Decreto*, in «Altalex», 13 marzo 2023, <https://www.altalex.com/documents/news/2023/03/13/immigrazione-novita-decreto-flussi> (consultato il 13 dicembre 2025).

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> P. GENTILUCCI, *Le nuove controversie politiche dell'immigrazione*, in *Diritto.it*, 15 novembre 2022, <https://www.diritto.it/le-nuove-controverse-politiche-dellimmigrazione/> (consultato il 13 dicembre 2025).



immigrazione»)<sup>32</sup>. Per quanto concerne la politica migratoria, il decreto stabilisce delle novità nel Capo V (rubricato «Disposizioni in materia di trattenimento presso i Centri di permanenza per rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza per i rimpatri e di realizzazione delle strutture di prima accoglienza, permanenza e rimpatrio»), in due articoli (20 e 21), in merito alla disciplina dei Centri per il rimpatrio<sup>33</sup>.

Le nuove norme estendono il trattenimento dei migranti irregolari nei CPR sino a un periodo di 18 mesi e prevedono un piano straordinario per la costruzione di nuove strutture in tutta Italia, almeno una per ogni Regione e disciplinano i casi di precedenti soggiorni in carcere<sup>34</sup>.

Si osserva al riguardo che l'estensione del periodo di trattenimento nei CPR fino a 18 mesi sulla base di un mero provvedimento amministrativo, quindi senza le garanzie previste dagli artt. 24 e 25 della Costituzione, potrebbe comportare profili di illegittimità costituzionale.

L'art. 21 del decreto interviene invece sulla «Progettazione e realizzazione delle strutture di accoglienza, permanenza e rimpatrio» approvando un piano straordinario per la costruzione di nuove strutture in tutta Italia.

A tal uopo sono previsti l'allocatione di risorse, la previsione di procedure più snelle e veloci, attribuendo i compiti principali per la redazione e l'esecuzione del piano al Ministero della difesa, mediante le proprie competenti articolazioni del Genio militare, l'impiego delle Forze armate e avvalendosi di Difesa Servizi S.p.A. È probabile che tale piano straordinario, una volta attuato, comporterà l'utilizzo di risorse finanziarie ingenti che certamente supereranno le previsioni di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 dello stesso art. 21.

<sup>32</sup> P. GENTILUCCI, *Immigrazione: d.l. 124/2023 e nuova disciplina dei C.P.R.*, in «Diritto.it», 27 settembre 2023, <https://www.diritto.it/immigrazione-d-l-124-2023-nuova-disciplina-c-p-r/> (consultato il 13 dicembre 2025).

<sup>33</sup> M. PANATO, *Le novità in ambito immigrazione: il D.L. 124/2023 in G.U.*, in «Altalex», 25 settembre 2023, <https://www.altalex.com/documents/2023/09/25/novita-ambito-immigrazione-d-l-124-2023-g-u> (consultato il 13 dicembre 2025).

<sup>34</sup> Il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, disponeva la permanenza nei CPR per un periodo complessivo di tre mesi.



Saggi

Il 14 settembre 2023 il decreto interministeriale del Ministro dell'interno, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze ha poi determinato l'importo e le modalità per la prestazione di idonea garanzia finanziaria, prevista dall'art. 6-bis, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

In tale provvedimento sono indicati il *quantum* e le modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato, per i richiedenti asilo. In particolare, la garanzia finanziaria prevista dal d.lgs. n. 142/2015 è idonea qualora l'importo fissato sia pari a 4.938,00 euro per il 2023, con aggiornamenti biennali basati sul costo medio del rimpatrio, lo straniero sia in grado di fruire di un alloggio sul territorio nazionale, sia in possesso una somma occorrente al rimpatrio e dei mezzi di sussistenza minimi necessari. La stessa garanzia è prestata in un'unica soluzione mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa, è individuale e non può essere versata da terzi.

Entrambi i provvedimenti non sembrano conformi alla normativa europea e alla nostra Costituzione. Tale interpretazione è stata confermata dal Tribunale di Catania, che con ordinanze RG n. 10459/2023, n. 10460/2023 e n. 10461/2023 in data 29 settembre 2023, ampiamente motivate, ha accolto il ricorso di tre migrante, di origine tunisina, sbarcati a Lampedusa il 20 settembre, richiedenti asilo e condotti nel nuovo CPR di Pozzallo, e ne ha disposto la liberazione<sup>35</sup>.

Secondo i giudici il decreto sarebbe in contrasto con la normativa europea e la parte del provvedimento censurata dai magistrati sarebbe proprio la nuova procedura di trattenimento e la cauzione di 4.938 euro da pagare per non essere detenuti nel centro. In particolare, la normativa sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione – nello specifico la direttiva UE 2013/33, meglio conosciuta come “direttiva accoglienza” – e con la Costituzione italiana. Pertanto, «il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda e

<sup>35</sup> Y. CIGNA, *Il Tribunale libera 4 migranti del centro di Pozzallo: “Il decreto del governo è illegittimo”. Il Viminale annuncia ricorso*, in *Open*, 30 settembre 2023, <https://www.open.online/2023/09/30/catania-giudici-liberano-migrante-decreto-cpr-illegittimo/> (consultato il 13 dicembre 2025).



il trattenimento deve essere una misura eccezionale e limitativa della libertà personale *ex art. 13 della Costituzione*».

Secondo l'Associazione per gli studi giuridici, poi, trattenere chi chiede protezione senza effettuare una valutazione su base individuale e chiedendo una garanzia economica – da versare in un'unica soluzione con fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa e precludendo la possibilità che sia versata da terzi – come alternativa alla detenzione sarebbe illegittimo perché incompatibile con gli artt. 8 e 9 della direttiva UE 2013/33. Infatti, l'art. 7-*bis* del citato d.l. n. 20/2023 interviene, fra l'altro, sulle procedure accelerate di frontiera prevedendo anche una nuova ipotesi di trattenimento, direttamente collegata allo svolgimento di tali procedure. Il decreto del Ministero dell'interno del 5 agosto 2019 ha invece istituito le zone di transito e frontiera dove è possibile lo svolgimento di tali procedure (le zone di transito e di frontiera sono individuate in quelle esistenti nelle seguenti province: Trieste e Gorizia; Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce e Brindisi; Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina; Trapani, Agrigento; Città metropolitana di Cagliari e Sud Sardegna)<sup>36</sup>.

Il Tribunale ha prima di tutto affermato due principi fondamentali che governano la materia del trattenimento del richiedente asilo<sup>37</sup>: il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda; il trattenimento deve ritenersi misura eccezionale, applicabile solo quando non ci siano altre misure idonee alternative, e limitativa della libertà personale ai sensi dell'art 13 Cost.

Ha ribadito, poi, quello che le norme interne e le norme UE prevedono: il provvedimento di trattenimento dev'essere adeguatamente motivato in ordine alla situazione personale e concreta del singolo richiedente, non potendosi convalidare un provvedimento dotato di una motivazione solo apparente essendo esclusa la possibilità di ogni automatismo<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> S. ALBANO, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera*, in «Questione Giustizia», 2 ottobre 2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-trib-catania/> (consultato il 13 dicembre 2025).

<sup>37</sup> Cfr. la direttiva 2013/33/UE e il d.lgs. n. 142/2015.

<sup>38</sup> Cfr., tra le altre, Cass., sez. I civ., ord. n. 9046 del 18 gennaio - 30 marzo 2023.



Anche ove il richiedente provenga da Paese di origine designato come sicuro ai sensi dell'art 2-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 e della direttiva procedure (direttiva 33/2013/UE) non può ritenersi operante alcun automatismo, dovendosi accertare se per quel singolo richiedente, alla luce delle sue allegazioni, il Paese di origine possa effettivamente considerarsi sicuro ai sensi della normativa citata.

Il giudice ha, poi, rilevato come la garanzia finanziaria non si configuri di fatto come una misura alternativa al trattenimento, essendo l'unica possibilità per lo straniero di sottrarsi a tale provvedimento. La "direttiva accoglienza", infatti (art 8, par. 4), prevede la possibilità per gli Stati di istituire la garanzia finanziaria come misura alternativa al trattenimento unitamente ad altre misure, la cui diversificazione consente di evitare gravi discriminazioni e la loro applicazione secondo il principio di proporzionalità<sup>39</sup>.

Come opportunamente sottolineato nei provvedimenti del Tribunale di Catania, la Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in materia di garanzia finanziaria come misura alternativa al trattenimento: «gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE devono essere interpretati nel senso che ostano, in primo luogo, a che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto per il solo fatto che non può sovvenire alle proprie necessità, in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga il trattenimento e senza che siano state esaminate la necessità e la proporzionalità di una siffatta misura»<sup>40</sup>.

Le ordinanze in questione statuiscono, inoltre, che le procedure in frontiera non sono esperibili in zona diversa da quella d'ingresso, salve le eccezioni previste dal par. 3 dell'art. 43 della direttiva procedure (2013/32/UE), e la valutazione della procedura da seguire deve essere adottata dal Presidente della Commissione territoriale con provvedimento adeguatamente motivato. Infatti, a norma dell'art. 43, par. 1 della direttiva 2013/32, un trattenimento fondato sulla disposizione di cui all'art. 8, par. 3, primo comma, lettera c), della direttiva 33/2013/UE è

<sup>39</sup> Considerando n. 15 direttiva accoglienza: «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».

<sup>40</sup> CGUE, Grande Sezione, sent. 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.



giustificato solo al fine di consentire allo Stato membro interessato di valutare, prima di riconoscere al richiedente protezione internazionale, il diritto di entrare nel suo territorio, se la sua domanda non sia inammissibile, ai sensi dell'art. 33 della direttiva 2013/32 o se essa non debba essere respinta in quanto infondata per uno dei motivi elencati all'art. 31, par. 8, della stessa direttiva.

Infine, non meno importante è l'affermazione secondo la quale in ogni caso l'art 10, comma 3 Cost., come ribadito dalle SS.UU. della Corte di Cassazione<sup>41</sup>, impone di ritenere che la sola provenienza da un Paese di origine designato come sicuro non possa automaticamente privare il richiedente asilo del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per chiedere la protezione internazionale; anche da tale punto di vista, quindi, si impone una valutazione caso per caso.

Tuttavia, se si condivide nel merito la decisione del Tribunale di Catania, si esprimono dubbi sulla procedura seguita, perché forse il giudice avrebbe dovuto sollevare la questione innanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e degli artt. 1 legge cost. n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953.

Successivamente, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge n. 133 del 5 ottobre 2023, convertito con legge 1° dicembre 2023, n. 176 («Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno»). L'art. 1 del provvedimento disciplina le espulsioni per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sicurezza dello Stato. Ma diversamente da quanto sostenuto nel comunicato stampa del governo, non sembra che sia del tutto chiara la procedura per l'espulsione dei cittadini extra-UE soggiornanti di lungo periodo in Italia, nei casi in cui siano destinatari di misure di sicurezza diverse dalla detenzione in carcere.

Infatti, il testo normativo descrive le condizioni e le procedure per espellere uno straniero titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: ciò può avvenire per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato su decisione del Ministro dell'interno (previo avviso al Presidente del Consiglio e al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale)

<sup>41</sup> V. sentenza n. 4674/1997.



per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, oppure dal Prefetto per gravi motivi di pubblica sicurezza, con possibilità di ricorso giudiziario contro il provvedimento adottato; avverso il provvedimento del Prefetto è ammesso ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 17 del d.lgs. n. 150/2011). Si tratta di una specifica disciplina diretta a rafforzare i poteri espulsivi in casi di rischio per la sicurezza nazionale, garantendo al contempo la tutela giurisdizionale.

Quindi, la competenza all'espulsione per gravi motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato è del Ministro dell'interno e il rimedio giurisdizionale previsto è il ricorso al Tribunale amministrativo; mentre quando ricorrono gravi motivi di pubblica sicurezza, la competenza è del Prefetto e il gravame può essere presentato al tribunale (ora Corte d'appello) sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, come nel caso di Catania. In tali fattispecie l'espulsione è disposta con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato. Inoltre, lo straniero sottoposto a procedimento penale è autorizzato dal Questore a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per esercitare il diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali occorra la sua presenza, salvo che la stessa possa procurare gravi turbative o grave pericolo all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica. Si realizza, quindi, un'estensione dei casi di espulsione, anche se formulata in maniera poco chiara, circostanza che conferma la necessità di redigere un nuovo Testo unico sull'immigrazione da più parti auspicata.

Vengono, poi, potenziati i controlli sulle domande di visto d'ingresso per l'Italia, destinando presso le rappresentanze diplomatiche o gli uffici consolari fino a 20 unità di personale dei ruoli degli ispettori o dei sovrintendenti della Polizia di Stato (art. 2). Il decreto all'art. 3 modifica anche la disciplina relativa alla procedura speciale di trattazione della richiesta di una domanda di protezione internazionale "reiterata" (cioè successiva rispetto a una prima domanda di protezione già presentata e già rigettata definitivamente nel merito), nei casi in cui la domanda sia ripresentata dal richiedente nella fase di concreta esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe



*Saggi*

l'allontanamento dal territorio nazionale (c.d. “domanda sulla scaletta dell'aereo”). Con le nuove norme, si prevede espressamente che sia il Questore, sentito il Presidente della Commissione territoriale, l'autorità competente all'esame dell'istanza. La presentazione della richiesta non interrompe la procedura di allontanamento dal territorio nazionale, salvo che il Questore rilevi nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale o del divieto di espulsione.

Nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, si modifica la disciplina dell'allontanamento ingiustificato del richiedente dalle strutture di accoglienza e si prevede, in caso di suo allontanamento volontario, la sospensione dell'esame della domanda e la possibilità di richiederne la riapertura, per una sola volta, entro 12 mesi. Si riduce poi da 12 a 9 mesi la sospensione della possibilità di espulsione e s'introduce una particolare disciplina nel caso in cui lo straniero non si presenti per la verifica dell'identità dichiarata e per la formalizzazione della domanda. In tal caso, il procedimento si considera estinto, sicché lo straniero, se rintracciato in territorio nazionale in un momento successivo al suo allontanamento volontario, non può chiedere la riapertura della procedura già avviata e sospesa, ma potrà comunque eventualmente manifestare di nuovo l'intenzione di chiedere la protezione internazionale (art. 4).

Per i minori stranieri non accompagnati (MSNA), si dispone che, dopo una prima accoglienza in strutture governative finalizzate a esigenze di soccorso e protezione immediata, siano accolti nella rete dei centri del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Tale sistema di accoglienza costituisce, pertanto, il dispositivo naturale di accoglienza per tale categoria di minori. Si dispone, inoltre, che, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune, essa sia disposta dal Prefetto attraverso l'attivazione di strutture temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA. In caso di momentanea indisponibilità di strutture temporanee, il Prefetto potrà disporre il provvisorio inserimento del minore – che a una prima analisi appaia d'età superiore ai sedici anni – per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, in una specifica sezione dedicata nei centri e strutture diversi da quelli riservati ai minori (art. 5). Si ritiene che tali



## Saggi

strutture potrebbero non essere in grado di garantire ai minori non accompagnati gli *standard* minimi di accoglienza indispensabili per tali soggetti.

Quanto alla disciplina dell'accertamento dell'età dei sedicenti minori stranieri non accompagnati, si stabilisce che, in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati (a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito, di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera sulle coste e sul territorio nazionale), l'autorità di pubblica sicurezza possa disporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti a individuare l'età, dando immediata comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per la persona, la famiglia ed i minorenni, che ne autorizza l'esecuzione; in realtà, si tratta di operazioni che già venivano effettuate in precedenza, con risultati spesso incerti. Inoltre, la verifica delle operazioni di conversione dei permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo è affidata ai professionisti autorizzati ovvero alle organizzazioni dei datori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale. Al sopravvenuto accertamento dell'assenza dei requisiti consegue la revoca del permesso di soggiorno e di ciò viene data notizia al Pubblico ministero competente (art. 6).

Sulla base di accertamenti tecnici disposti dal Prefetto tramite una commissione tecnica, l'art. 7 consente invece di derogare ai parametri di capienza previsti per i centri e le strutture d'accoglienza in misura non superiore al doppio dei posti previsti. Tale norma potrebbe determinare un'accoglienza non consona ai requisiti minimi di decoro e sicurezza, con possibili responsabilità per la citata commissione tecnica. Si tratta di misure del tutto inefficaci, come dimostra l'esponentiale aumento dei minori non accompagnati che continuano a sbarcare in Italia.

Si stabilisce infine l'accesso nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione a tutte le donne (non più solo a quelle in stato di gravidanza), in quanto considerate in ogni caso quali soggetti di particolare vulnerabilità; è questa una norma di civiltà.

Con la legge di conversione n. 176/2023 sono state apportate importanti modifiche al testo normativo originario in tema di prevenzione e contrasto



Saggi

dell'immigrazione irregolare, protezione internazionale e accoglienza<sup>42</sup>. La stessa legge, inoltre, incide profondamente sulla disciplina dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto in tema di identificazione e accertamento dell'età nonché in relazione alle misure di accoglienza previste per questa categoria<sup>43</sup>.

In primo luogo, si rende maggiormente incisiva la procedura per l'espulsione dei cittadini extra-UE soggiornanti di lungo periodo in Italia, nei casi in cui siano destinatari di misure di sicurezza diverse dalla detenzione in carcere. In particolare, tra le misure più significative della legge, si segnala l'art. 01 – premesso all'art. 1 del citato decreto legge n. 133/2023 – il quale amplia i casi in cui le forze dell'ordine possono procedere all'arresto in flagranza (art. 380, commi 1 e 2 c.p.p.) per reati di lesioni personali aggravate (art. 582, comma 2, secondo periodo) e *stalking* (art. 583-*bis* e 583-*quinquies* c.p.), aggiungendo tali specifici reati alle ipotesi di arresto obbligatorio già previste, con l'obiettivo di gestire meglio fenomeni di violenza domestica e aggravata, pure nei confronti degli stranieri. Si tratta di una modifica normativa che rafforza i poteri d'intervento delle forze dell'ordine in caso di gravi reati, collegando il regime dell'arresto obbligatorio alle fattispecie di violenza domestica e atti persecutori.

Il citato provvedimento, al terzo periodo dell'art. 4, comma 3, statuisce anche che non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi i requisiti reddituali o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta *ex art.* 444 c.p.p. (patteggiamento), per reati indicati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p. (arresto

<sup>42</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Legge n.176/2023 sull'immigrazione e ratifica del trattato con l'Albania*, in «Diritto.it», 11 dicembre 2023, <https://www.diritto.it/legge-n-176-2023-sullimmigrazione-ratifica-albania/> (consultato il 13 gennaio 2025).

<sup>43</sup> Cfr. l'articolo *In vigore la legge n. 176 del 2023: modifiche alla disciplina dei MSNA*, sul sito dell'Osservatorio regionale del Piemonte sull'immigrazione e il diritto di asilo, 7 dicembre 2023, <https://piemonteimmigrazione.it/normativa/novita-legislative/item/2162-in-vigore-la-legge-n-176-del-2023-modifiche-alla-disciplina-dei-msna/> (consultato il 14 dicembre 2025)



obbligatorio in flagranza per una serie di delitti non colposi gravi). Con la menzionata modifica, quindi, lo straniero non verrà ammesso nel territorio nazionale anche per i reati di cui all'art. 582, nel caso di cui al secondo comma, secondo periodo e agli artt. 583-*bis* e 583-*quinqüies* del codice penale<sup>44</sup>. In buona sostanza, con quest'intervento vengono ampliate le fattispecie in cui lo straniero non può essere ammesso in Italia o può essere espulso.

Inoltre, l'articolo 3-*bis* introduce la possibilità per il giudice italiano di sostituire la pena detentiva (reclusione fino a 3 anni) con l'allontanamento immediato e divieto di reingresso per i cittadini di altri Stati UE condannati in Italia per reati non colposi, soprattutto quando non si può applicare la sospensione condizionale della pena (art. 163 c.p.), permettendo di favorire il reinserimento sociale in patria, in linea col principio di mutuo riconoscimento delle decisioni penali in ambito europeo. Questa norma è diretta a facilitare il reinserimento sociale del condannato nel proprio Paese d'origine. In sostanza, anziché far scontare la pena in Italia, il giudice può optare per l'espulsione del cittadino europeo, che corrisponde a una forma di esecuzione della pena nel proprio Stato, promuovendo l'integrazione sociale ed evitando la detenzione in un contesto straniero. In questo modo viene individuata una nuova ipotesi di espulsione nei confronti dello straniero anche al fine di alleggerire il sistema carcerario.

Il comma 3-*ter* precisa, invece, che nel caso di cui al comma 3-*bis* (allontanamento disposto dal giudice), l'espulsione è immediatamente eseguita dal Questore, anche se la sentenza non è passata in giudicato. Vengono così previste delle conseguenze restrittive in seguito all'emanazione di una sentenza non definitiva sulla base di un principio quantomeno discutibile, non in linea

<sup>44</sup> L'art. 582 disciplina il reato di lesione personale: nella parte prevista dalla legge di conversione riguarda la procedibilità d'ufficio se la malattia cagionata ha una durata superiore a venti giorni quando il fatto è commesso contro persona incapace, per età o per infermità.

Invece, l'art. 583-*bis* del codice penale norma le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili: in assenza di esigenze terapeutiche, chi cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

Infine, l'art. 583-*quinqüies* riguarda la «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso»: nel caso in cui dalla lesione derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso, dispone la reclusione da otto a quattordici anni.



con i principi generali del nostro ordinamento in ordine all'efficacia dei provvedimenti giurisdizionali (art. 27, comma 2, Cost.).

Per quanto concerne la procedura speciale di trattazione della richiesta di una domanda di protezione internazionale “reiterata”, già l'art. 3 del decreto legge n. 133/2023 prevedeva espressamente che sia il Questore, sentito il Presidente della Commissione territoriale, l'autorità competente all'esame.

Ma la legge di conversione introduce anche una nuova disciplina in materia di protezione internazionale. Infatti, nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (“decreto asilo e immigrazione”)<sup>45</sup>, viene inserito l'art. 29-*bis*, comma 1-*bis* con cui si specifica che se uno straniero, già destinatario di un provvedimento di allontanamento convalidato dall'Autorità giudiziaria, presenta una domanda di protezione internazionale reiterata, il Questore può dichiararla inammissibile immediatamente se non ci sono nuovi elementi rilevanti per la protezione o il divieto d'espulsione (art. 19 d.lgs. n. 286/1998)<sup>46</sup>, accelerando l'allontanamento senza pregiudizio; se, invece, sussistono nuovi elementi che giustificano un esame più approfondito, la Commissione territoriale competente procede all'esame della domanda. In questo modo si velocizza la procedura di espulsione del migrante irregolare, facendo salvo il riesame da parte della Commissione territoriale solo in presenza di nuovi elementi rilevanti sulla base di una valutazione discrezionale.

Di dubbia legittimità costituzionale appare poi la modifica dell'art. 35-*bis*, comma 17 del citato d.lgs. n. 25/2008. Infatti, si prevede che se una persona ammessa al “gratuito patrocinio”<sup>47</sup> impugna una decisione della Commissione territoriale (riguardante asilo/protezione internazionale) e il giudice rigetta completamente il ricorso, deve applicare l'art. 74 (conferma spese legali) e

<sup>45</sup> Recante «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato».

<sup>46</sup> Art. 19 (Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili), comma 1: «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione di opinioni politiche, di personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».

<sup>47</sup> Cfr. il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia approvato con d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (modificato da ultimo dalla legge 2 dicembre 2025, n. 181).



revocare l'ammissione al patrocinio (art. 136, comma 2, t.u. spese di giustizia); tuttavia se le pretese non risultano manifestamente infondate, deve indicare le ragioni nel decreto, non disponendo la condanna alle spese legali.

Questo provvedimento, legato alla valutazione della manifesta infondatezza del ricorso, disciplina l'onere economico per l'assistito nel procedimento amministrativo di protezione internazionale. Tale meccanismo serve a scoraggiare ricorsi puramente dilatori, ma dovrebbe tutelare anche chi, pur non vincendo il ricorso, vanta pretese non palesemente pretestuose.

Inoltre, quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e il giudice rigetta l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione adottata dalla Commissione territoriale, deve dichiarare contestualmente cessata l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Nello stesso modo procede quando è stata rigettata l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione adottata dalla Commissione territoriale e perviene, prima dell'adozione del decreto decisorio, la comunicazione dell'avvenuta espulsione.

Sempre in tema di spese di giustizia viene modificato l'art. 130-*bis* del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, (d.P.R. n. 115/2002). Cambia infatti la regola sulla liquidazione dei compensi per i difensori in casi specifici, sostituendo la frase «al difensore non è liquidato alcun compenso» con le parole «il difensore non ha diritto alla liquidazione del compenso e il giudice dell'impugnazione ne dà atto nel provvedimento decisorio»: diviene un obbligo del giudice attestare l'assenza di compenso per rendere più formale e vincolante tale decisione pure con riferimento a successive azioni giudiziarie.

Si tratta di disposizioni che hanno un'efficacia deterrente, ma che costituiscono un pericoloso *vulnus* al diritto di difesa garantito dall'art. 24, commi 2 e 3 della nostra Carta Costituzionale, secondo i quali la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento e sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione.

L'art. 5 della legge n. 176/2023 disciplina, poi, la materia dei minori stranieri non accompagnati e apporta modifiche al decreto-legge n. 133/2023; in particolare, stabilisce, tra l'altro, al n. 2, che i minori stranieri non accompagnati devono passare dalla prima accoglienza governativa al Sistema di accoglienza e



Saggi

integrazione, in progetti dedicati, con capacità commisurata alle presenze e finanziata da fondi specifici (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – FNPSA, previsto dal decreto-legge n. 145/2023, convertito con legge 15 dicembre 2023, n. 191, recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili»), obbligando gli enti locali a prevedere programmi specifici di accoglienza, assicurando che non vengano accolti in CPR<sup>48</sup>.

Le eccezioni a tale disciplina sono stabilite dal successivo n. 4, che introduce all'art. 19 del d.lgs. n. 142/2015 un nuovo comma 3-*bis*: esso prevede che, in caso di arrivi massicci e ravvicinati di minori non accompagnati, ove l'accoglienza non possa essere assicurata, il Prefetto possa attivare strutture ricettive temporanee dedicate con al massimo 50 posti, finanziabili anche col Fondo di cui all'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 145/2023 (“decreto lavoro”)<sup>49</sup>, per garantire l'accoglienza quando i canali ordinari sono saturi, coinvolgendo anche gli enti locali con apposite convenzioni. Questa disposizione mira a gestire le emergenze, garantendo un posto letto e servizi specifici per i minori non accompagnati quando il sistema ordinario non sia sufficiente. Tuttavia, desta non poche perplessità la circostanza che il Prefetto possa attivare strutture temporanee esclusivamente destinate ai minori non accompagnati: tali strutture dovrebbero possedere dei requisiti rigorosi per la tutela dei minori, quindi dovrebbe essere prevista per legge la collaborazione obbligatoria – non eventuale – da parte dei Comuni.

La norma permette anche di realizzare o ampliare strutture ricettive oltre i limiti di capienza *standard*, con un aumento massimo del 50%, assicurando comunque tutti i servizi essenziali previsti. Questa deroga è dettata per situazioni eccezionali nei casi di estrema urgenza (ad esempio, emergenze umanitarie) dov'è necessario

<sup>48</sup> Come già sancito anche dal decreto-legge n. 416/1989, convertito con legge 28 febbraio 1990, n. 39 («Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato») e dall'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 142/2015: «[...] Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate [...]».

<sup>49</sup> «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili».



Saggi

rispondere rapidamente, derogando temporaneamente alle normali restrizioni per garantire un alloggio adeguato, ma senza compromettere i servizi di base. Si ritiene, comunque, che tali strutture, anche a causa della promiscuità con migranti maggiorenni, potrebbero non essere in grado di garantire ai minori non accompagnati gli *standard* minimi di accoglienza indispensabili per tale fascia d'età.

La legge inoltre precisa pure che l'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee non può essere disposta nei confronti del minore di età inferiore a quattordici anni ed è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture idonee. Infatti, se le strutture temporanee per minori stranieri non accompagnati sono sature, il Prefetto può sistemare provvisoriamente i minorenni di almeno 16 anni in sezioni speciali di altri centri (artt. 9 e 11), per un massimo di 90 giorni, prorogabili di altri 60, rispettando le risorse disponibili, in attesa di trovare una sistemazione definitiva, come previsto dal sistema di accoglienza per MSNA.

Questa previsione è diretta a garantire la protezione dei minori in situazioni di emergenza, evitando che rimangano senza assistenza, pur prevedendo un tempo limitato per il trasferimento in strutture più adeguate. È quindi opportunamente escluso da tale previsione il minore di età inferiore a quattordici anni; non appare comunque conforme alla normativa nazionale ed europea l'accoglienza dei minori con età non inferiore ai sedici anni nelle strutture per adulti, che potrebbe determinare una pericolosa commistione. Si osserva al riguardo che il 31 agosto 2023 la Corte EDU ha già condannato l'Italia a risarcire il danno per non aver garantito adeguata accoglienza e tutela a una ragazza minorenni originaria del Ghana, vittima di precedenti violenze nel Paese d'origine e in Libia, violando la convenzione ONU sui diritti dell'infanzia<sup>50</sup>.

La norma infine prevede che dell'accoglienza del minore non accompagnato nelle strutture sia data notizia, a cura del gestore della struttura, al Comune in cui si trova la struttura stessa, per il coordinamento coi servizi del territorio. Si tratta di una disposizione necessaria, perché la tutela dei minori è di competenza

<sup>50</sup> Corte EDU, sentenza del 31 agosto 2023, ricorso n. 70583/17, causa M.A. c. Italia, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?contentId=SDU461526/](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU461526/) (consultato il 13 dicembre 2025).



dei servizi di assistenza comunale, anche se forse poteva essere prevista anche la comunicazione alla Procura del Tribunale per i minorenni<sup>51</sup>.

Tuttavia, nonostante il susseguirsi tumultuoso dei citati provvedimenti normativi in materia di immigrazione, spesso redatti frettolosamente e in modo impreciso, non si può ritenere che il Governo abbia raggiunto l'obiettivo prefissato nel suo programma elettorale, cioè il contrasto dell'immigrazione clandestina<sup>52</sup>.

La Commissione europea sembrava andare invece nella giusta direzione intensificando gli sforzi per definire una politica migratoria europea efficace, umanitaria e sicura. Infatti, il 4 ottobre 2023 si è raggiunto l'accordo tra i 27 Paesi europei sul testo chiave del regolamento delle crisi dei migranti. Contro l'intesa raggiunta a Bruxelles si sono espresse Polonia e Ungheria, mentre Austria, Repubblica ceca e Slovacchia si sono astenute.

Inoltre, secondo la logica di fondo del patto UE, che era improntato alla solidarietà obbligatoria, lo Stato di primo arrivo era tenuto a identificare il migrante e raccogliergli la richiesta di asilo; però, in caso di flussi massicci che ne mettono a dura prova le capacità operative, il Paese poteva chiedere ai *partner* europei di accettare dei ricollocamenti o, in alternativa, di versare un contributo finanziario, dare altra assistenza di natura logistica o ancora di farsi carico dell'esame delle domande di protezione internazionale (v. paragrafo 6).

## 2.1. Il naufragio e le eventuali responsabilità penali

Un cenno, per il rilievo che ha avuto nell'opinione pubblica nazionale e sull'evoluzione della normativa in materia, merita il naufragio avvenuto il 26 febbraio 2023 presso le coste di Cutro, in Calabria, dove sono decedute almeno 94 persone, tra cui 35 minori, con un numero imprecisato di dispersi.

<sup>51</sup> G. BUFFONE, *Minori stranieri non accompagnati: la tabella delle novità*, in «Altalex», 27 aprile 2017, <https://www.altalex.com/documents/news/2017/04/27/minori-stranieri-non-accompagnati-la-tabella> (consultato il 13 dicembre 2025).

<sup>52</sup> P. GENTILUCCI, *Nuovo decreto immigrazione: stretta su protezione speciale*, in «Diritto.it», 21 marzo 2023, <https://www.diritto.it/decreto-immigrazione-stretta-protezione-speciale/> (consultato il 13 dicembre 2025).



Saggi

Nei giorni successivi al naufragio un *pool* di avvocati ha depositato presso la Procura della Repubblica di Crotona un esposto basato su un disservizio nelle comunicazioni di salvataggio, che sembra sia durato dalle ore 23 del 24 febbraio alle ore 4 del 25 febbraio e che potrebbe aver contribuito a causare la tragedia<sup>53</sup>.

Secondo gli esponenti, se alle operazioni di approdo dell'imbarcazione avessero partecipato unità navali in grado di far approdare il mezzo navale in un luogo più sicuro, forse la tragedia non si sarebbe verificata. Infatti, il silenzio sulle comunicazioni, unito alle proibitive condizioni meteorologiche, potrebbero aver causato la tragedia: sarebbe bastato spostare l'approdo per superare la secca situata alla foce del fiume Tacina e forse le vite dei migranti si sarebbero potute salvare. Inoltre, nell'esposto venivano evidenziate le responsabilità nella catena dei soccorsi partendo proprio da chi aveva il compito di intervento in quanto poco prima della mezzanotte del 24 febbraio era stato emesso un *mayday*, quel segnale radiofonico internazionale che un'imbarcazione o un velivolo emettono per indicare una situazione d'emergenza. Il segnale è stato attivo sino alle ore 4.57 del 25 febbraio, mentre l'avvistamento operato da Frontex (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera) si riferisce alle ore 23.03 del 25 febbraio. Quindi l'allarme è stato inviato ben prima che Frontex intervenisse ed è stato trasmesso un SAR (una richiesta di ricerca e soccorso) senza che a ciò seguisse l'accertamento del natante.

Per quanto concerne il possibile contrasto tra una "operazione di polizia" e una "operazione di soccorso", di cui si è discusso ampiamente in questa circostanza, la disciplina della fattispecie è contenuta nel decreto del Ministero dell'interno del 14 luglio 2003 («Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina»). Infatti, l'art. 6 del decreto stabilisce un doppio binario: da un lato, nelle acque territoriali e interne italiane, le unità navali delle forze di polizia svolgono attività di sorveglianza e controllo ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico illecito di migranti; dall'altro, le unità navali della Marina militare e della Capitaneria di porto concorrono a tale attività attraverso la tempestiva

<sup>53</sup> E. LORITO, *La tragedia di Cutro e i suoi mille interrogativi*, in *Panorama.it*, 13 marzo 2023, <https://www.panorama.it/attualita/tragedia-cutro-sbarchi-migranti-salvataggio> (consultato il 13 dicembre 2025).



Saggi

comunicazione dell'avvistamento di natanti in arrivo o mediante tracciamento e riporto dei natanti stessi, in attesa dell'intervento delle Forze di Polizia. Ma la norma stabilisce anche, ai fini del soccorso che, in relazione agli elementi meteorologici e alla situazione del mezzo navale, quando sussistono gravi condizioni ai fini della salvaguardia della vita umana in mare, le unità statali intervengono subito per il soccorso, coordinandosi con la SAR (*Search and Rescue*), svolgendo anche i rilievi di polizia giudiziaria necessari e bilanciando il dovere di soccorso e l'azione repressiva di eventuali reati. Questo approccio normativo contempera il dovere umanitario di salvare vite in mare con le esigenze di sicurezza nazionale e lotta al crimine organizzato, garantendo che le attività di soccorso non ostacolino le indagini.

Con riferimento alle norme comunitarie, per il Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, la situazione è di pericolo in mare quando si nota una circostanza che «può far pensare alla probabilità del pericolo». Si pone quindi il problema se nella fattispecie si sia verificata, dopo la segnalazione di Frontex, una situazione di *search and rescue*; infatti, non si può negare che Frontex abbia avvistato l'imbarcazione e abbia lanciato l'allarme. D'altro canto l'operazione "Themis", in cui era impegnato l'aereo di Frontex, ha lo scopo di migliorare il *law enforcement*, cioè il rafforzamento dell'attività di polizia «continuando a considerare la ricerca ed il soccorso come componente cruciale». Inoltre che a bordo ci fossero migranti era apparso evidente da subito, in quanto il *thermoscanner* aveva rilevato la presenza di persone e anche perché gli sbarchi negli ultimi anni sul tratto di costa crotonese sono stati numerosi.

In relazione al procedimento penale che è stato instaurato, in data 21 luglio 2025 il GUP di Crotona ha rinviato a giudizio sei militari, quattro appartenenti alla Guardia di Finanza e due alla Guardia costiera, con le accuse di naufragio colposo e omicidio colposo plurimo. Il procedimento giudiziario ruota attorno alla mancata attivazione del Piano SAR nella notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023, quando il natante *Summer Love* si frantumò a pochi metri dalla costa calabrese con a bordo un numero imprecisato di persone provenienti soprattutto da Afghanistan, Iran, Siria e Pakistan. Secondo le ricostruzioni, il naufragio è



avvenuto a causa della rottura del natante su cui i migranti viaggiavano, anche in conseguenza delle proibitive condizioni del tempo.

Per quanto concerne l'altro filone del procedimento, due cittadini pakistani e uno turco sono stati condannati in primo grado dal Tribunale di Crotona l'11 dicembre 2024 con l'accusa di essere stati gli scafisti dell'imbarcazione naufragata per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e morte in conseguenza del favoreggiamento, mentre sono stati assolti dall'accusa di naufragio colposo.

### 3. Le controverse vicende del Protocollo Italia-Albania

Tra le misure più contestate e, allo stato, sostanzialmente inattuata della politica migratoria del governo va senz'altro annoverata l'istituzione del Protocollo Italia-Albania sui centri di detenzione. Infatti, il 6 novembre 2023, anche dopo i rifiuti di varie Regioni di realizzare i Centri di permanenza per rimpatri, la presidente del Consiglio Giorgia Meloni e il primo ministro albanese Edi Rama hanno stipulato un Protocollo d'intesa tra Italia e Albania sulla gestione dei migranti: in base a esso, i migranti soccorsi in mare da navi italiane possono essere condotti in due strutture gestite dall'Italia a proprie spese e sotto la sua giurisdizione<sup>54</sup>.

Il protocollo, diviso in 14 articoli, resterà in vigore per cinque anni, rinnovabili per altri cinque; le due parti possono però ritirarsi dal Protocollo presentando un avviso entro sei mesi dalla sua data di scadenza. Infine, l'Italia si impegna a restituire all'Albania la sovranità delle aree usate per le strutture una volta terminata l'efficacia dell'accordo<sup>55</sup>.

Anche l'intera gestione delle strutture rientra nella responsabilità italiana, sia a livello di personale che dell'effettiva costruzione dei centri. Infatti, il

<sup>54</sup> P. GENTILUCCI, *Il trattato Italia Albania sui centri di detenzione*, in «Diritto.it», 30 aprile 2024 <https://www.diritto.it/il-trattato-italia-albania-sui-centri-di-detenzione/> (consultato il 14 dicembre 2025).

<sup>55</sup> K. CARBONI, *Cosa c'è scritto nell'accordo tra Italia e Albania sui centri per migranti*, in *Wired Italia*, 8 novembre 2023, <https://www.wired.it/article/albania-italia-accordo-centri-migranti-costi-testo/> (consultato il 14 dicembre 2025).



Saggi

governo italiano ha inviato in Albania funzionari e dipendenti italiani, che non hanno bisogno di permessi di soggiorno o visti, ma ricevono un semplice documento di riconoscimento; il personale all'interno delle strutture non è soggetto alla legislazione albanese.

L'intento è di delineare una nuova "gestione dei migranti" per realizzare, a spese dell'Italia e sotto la propria giurisdizione, due strutture in cui disciplinare l'ingresso, l'accoglienza temporanea, la trattazione delle domande d'asilo e l'eventuale rimpatrio. L'intesa non riguarda i migranti messi in salvo dalle organizzazioni non governative attive in mare, ma solo quelli intercettati dalla Marina militare, dalla Guardia costiera e dalla Guardia di Finanza<sup>56</sup>. Il Governo, nelle intenzioni, avrebbe dovuto agire con trasparenza, affidando alla Croce Rossa la gestione dei centri e interpellando anche l'Alto Commissario ONU per garantire il rispetto dei diritti dei migranti.

I due centri sono sorti nei pressi del porto di Shengjin, a circa 70 chilometri a nord della capitale Tirana, e a Gjader, villaggio dell'entroterra dove si trova una ex base sotterranea dell'aeronautica militare albanese. Le due strutture possono ospitare contemporaneamente un massimo di 3mila persone, che dovranno essere solo uomini adulti salvati in mare, quindi non minori o donne o soggetti fragili e non transitati dal suolo italiano prima di arrivare in Albania<sup>57</sup>.

A Shengjin si svolgono le procedure *standard* di sbarco, identificazione e prima accoglienza per i richiedenti asilo; mentre a Gjader deve andare chi potrebbe essere rimpatriato. Infatti in quest'ultimo centro è stata allestita una struttura molto simile ai Centri di permanenza per rimpatri, dove sono condotte tutte le persone non ritenute in possesso dei requisiti per la richiesta di asilo.

L'accordo è stato inviato alla Commissione europea, che ha ritenuto che l'accordo «non viola il diritto dell'UE ed è al di fuori del diritto Ue», secondo la

<sup>56</sup> L. TIBERIO, *L'accordo italiano con l'Albania e la disumanizzazione dei migranti in Europa*, in *Valigia Blu*, 9 novembre 2023. <https://www.valigiablu.it/italia-albania-accordo-migranti-europa/> (consultato il 14 dicembre 2025).

<sup>57</sup> K. CARBONI, *Come funziona l'accordo tra Italia e Albania sui migranti*, in *Wired Italia*, 7 novembre 2023, <https://www.wired.it/article/migranti-accordo-italia-albania-centri-di-accoglienza-meloni-rama/> (consultato il 14 dicembre 2025).



commissaria per gli Affari interni *pro-tempore*, rendendo noto che il servizio giuridico della Commissione europea ha ultimato la valutazione preliminare del protocollo d'intesa ricevuto da Roma<sup>58</sup>.

Con legge 21 febbraio 2024, n. 14, poi, si è autorizzata la ratifica del Protocollo e sono state introdotte disposizioni di coordinamento e organizzazione, in materia di personale e di spese, di giurisdizione e per l'individuazione della legge applicabile, anche sostanziale e processuale penale<sup>59</sup>.

In primo luogo è stata introdotta la clausola di equiparazione delle aree previste dal Protocollo alle zone di frontiera o di transito previste dal d.lgs. n. 25/2008, nelle quali si prevede l'espletamento delle procedure accelerate in frontiera. Tali aree sono assimilate rispettivamente agli *hotspot* e ai centri di permanenza per il rimpatrio di cui al testo unico sull'immigrazione. Nelle aree albanesi, poi, si possono condurre esclusivamente i migranti imbarcati su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale italiano o di altri Stati dell'Unione europea. Nei confronti di tali migranti è sancita l'applicazione della disciplina italiana e, quindi, europea in materia di immigrazione e ammissione degli stranieri nel territorio nazionale, con contestuale individuazione esplicita della competenza del Tribunale (ora Corte d'appello) di Roma.

Si prevede anche, nei confronti dei migranti presenti nelle strutture del Protocollo, la garanzia del rispetto di tutti i diritti previsti dalla normativa generale italiana ed europea in materia. A tale proposito si stabilisce che, per garantire l'immediata instaurazione del rapporto di difesa e assistenza tecnica, sono disciplinate le modalità con cui il migrante può rilasciare a distanza la procura speciale al difensore. Si attribuisce, altresì, al titolare della struttura situata in territorio albanese la responsabilità di adottare tutte le misure necessarie

<sup>58</sup> E. BACCINI, *Per la Commissione Europea l'accordo Italia-Albania sulla migrazione "non viola il diritto Ue" perché "ne è al di fuori"*, in *Eunews*, 15 novembre 2023, <https://www.eunews.it/2023/11/15/accordo-italia-albania-migrazione-ue-2/> (consultato il 14 dicembre 2025).

<sup>59</sup> P. GENTILUCCI, *Legge n. 176/2023 sull'immigrazione e ratifica del trattato con l'Albania*, in «Diritto.it», 11 dicembre 2023, <https://www.diritto.it/legge-n-176-2023-sullimmigrazione-ratifica-albania/> (consultato il 14 dicembre 2025).



a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa del migrante, anche assicurando a quest'ultimo il diritto di conferire riservatamente con il suo difensore con modalità audiovisive; con le stesse modalità è garantita la partecipazione del difensore alle udienze. È anche previsto che il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale svolga le proprie funzioni nelle aree situate in territorio albanese.

Per la realizzazione e la gestione delle strutture, il testo prevede a tal fine una generale clausola di deroga, in materia di contratti pubblici, a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, del codice delle leggi antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In questo modo potrebbe essere stato violato il principio di legalità e non garantito il monitoraggio degli appalti al fine di prevenire eventi corruttivi.

Per quanto concerne la disciplina amministrativa, viene individuata la competenza del Prefetto, del Questore e della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale con costituzione ad *hoc* di apposite sezioni del Tribunale (ora Corte d'appello) di Roma per i provvedimenti da adottare nei confronti dei migranti.

Si prevede, poi, la costituzione di un nucleo di coordinamento e raccordo alle dipendenze della Questura di Roma e – presso le strutture site in Albania – di un nucleo di polizia giudiziaria, di uno di polizia penitenziaria e di un apposito ufficio di sanità marittima, aerea e di confine. Tali previsioni costituiscono un onere aggiuntivo alle finanze dell'erario.

Con riferimento alla tutela della sicurezza, la legge stabilisce che il migrante che commette un delitto all'interno delle strutture del Protocollo sia punito secondo la legge italiana se vi è la richiesta del ministro della giustizia, ferma restando la necessità della querela della persona offesa, ove si tratti di reato procedibile a querela. La richiesta del ministro non è necessaria per i delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni.

Oltre alle disposizioni in materia di norme penali sostanziali, il disegno di legge prevede anche una disciplina processuale. In particolare:

- quando è esercitata la giurisdizione penale, l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria svolgono direttamente le rispettive funzioni anche nelle aree



*Saggi*

individuare dal Protocollo (quindi, senza necessità di ricorrere allo strumento della rogatoria), precisazione opportuna per velocizzare gli eventuali procedimenti penali;

- le notificazioni sono eseguite da operatori del nucleo di polizia giudiziaria istituito presso le aree del Protocollo e le comunicazioni e i depositi possono sempre essere eseguiti con modalità telematiche. Tale disposizione appare in linea con le attuali modalità di svolgimento dei processi e si giustifica anche per la distanza dei due centri dal territorio italiano;
- nei casi di arresto in flagranza o fermo, è previsto che il personale del nucleo di polizia giudiziaria trasmetta il verbale, entro quarantotto ore, al pubblico Ministero di Roma e che, nelle successive quarantotto ore, si svolga l'udienza di convalida presso il Tribunale. Questi termini, che sembrano perentori, potrebbero non essere rispettati sempre, rischiando di invalidare i procedimenti avviati;
- l'udienza di convalida si svolge sempre a distanza, con le modalità previste in via generale per gli atti compiuti da remoto dal Codice di procedura penale. Anche questa appare una disposizione necessaria per garantire uno svolgimento celere dei procedimenti;
- all'esito della convalida, ove il giudice applichi la misura cautelare della custodia in carcere, l'indagato è trasferito presso strutture idonee ubicate nelle aree del Protocollo. Quando il giudice dispone una misura diversa dalla custodia cautelare in carcere o la liberazione dell'arrestato o del fermato, è previsto che il migrante resti comunque sottoposto al trattenimento nelle strutture in territorio albanese. In tale modo i due centri istituiti potrebbero assumere anche le caratteristiche proprie degli istituti penitenziari determinando una pericolosa commistione tra detenuti e internati;
- per tutta la durata del trattenimento strumentale all'espletamento della procedura accelerata in frontiera (quattro settimane), il procedimento penale è sospeso, permanendo la possibilità di compiere gli atti urgenti.

Si dispone, infine, che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando è acquisita la prova dell'esecuzione del rimpatrio dell'autore, con due eccezioni: 1. delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; 2.



Saggi

imputato sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere, finché la misura non è revocata o dichiarata estinta. Si tratta di una semplificazione di natura processuale che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe favorire il rimpatrio degli stranieri nei Paesi di origine.

Già dopo l'approvazione della legge è stato rilevato che tali strutture, avendo le caratteristiche dei Centri per il rimpatrio, dovevano essere autorizzate dalle autorità italiane (Questore e Tribunale) e sarebbero andate incontro alle analoghe difficoltà previste per i Centri disciplinati dalla legge n. 50/2023 e dal decreto legge n. 133/2023, già disapplicati dai numerosi giudici italiani, come poi si è verificato.

D'altro canto, pure il trasferimento forzato dei migranti dal Regno Unito in Ruanda, che prevedeva di corrispondere al governo ruandese risorse finanziarie in cambio del trattenimento dei migranti, era stato dichiarato illegittimo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>60</sup> e poi anche dalla Corte Suprema del Regno Unito<sup>61</sup> evidenziando rischi di violazioni dei diritti umani e problemi sistemici nel sistema d'asilo ruandese, determinando un blocco temporaneo del piano, sebbene il governo britannico abbia tentato di aggirare le sentenze con una legge specifica.

Sempre al fine di superare le decisioni sfavorevoli della magistratura, è stato approvato il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito con legge 23 maggio 2025, n. 75, recante «Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare»<sup>62</sup>. Si tratta in sostanza di un intervento legislativo che modifica il funzionamento dei centri per migranti già costruiti nel paese balcanico, trasformandoli a tutti gli effetti in Centri di permanenza per il rimpatrio, strutture in cui sono trattenuti gli stranieri in attesa di essere rimpatriati nei loro Paesi d'origine. Il provvedimento rappresenta il tentativo del governo di rilanciare un'operazione ritenuta strategica arenatasi a causa dei ripetuti interventi della

<sup>60</sup> Corte EDU, sentenza del 14 giugno 2022, con la quale sono stati sospesi i primi voli di ricollocamento di migranti dal Regno Unito verso il Ruanda, su richiesta di misure provvisorie (Art. 39 del suo Regolamento) per evitare danni irreparabili, in particolare per proteggere il diritto alla vita e il divieto di trattamenti inumani,

<sup>61</sup> Sentenza n. [2023] EWCA Civ 745 del 15 novembre 2023.

<sup>62</sup> P. GENTILUCCI, *Centri in Albania: i provvedimenti del governo*, in *Altalex*, 18 aprile 2025, <https://www.altalex.com/documents/news/2025/04/18/centri-albania-provvedimenti-governo> (consultato il 14 dicembre 2025).



Saggi

magistratura che aveva bloccato i trasferimenti dei migranti nei centri di Shengjin e Gjader, ritenendo illegittimi i trattenimenti e ordinando il loro rientro in Italia<sup>63</sup>.

Il nuovo decreto, composto da un solo articolo oltre a quello che ne disciplina l'entrata in vigore, non modifica l'accordo bilaterale con l'Albania, ma interviene sulla legge italiana che lo ha recepito. La modifica sostanziale consiste nell'ampliare la categoria di migranti che possono essere trasferiti nei centri albanesi, includendo anche coloro che si trovano già sul territorio italiano e sono destinatari di provvedimenti di espulsione. In questo modo, il governo intende utilizzare le strutture già realizzate come veri e propri CPR, una funzione comunque prevista nell'accordo originale, che contemplava un centro da 144 posti per questa finalità. A tale riguardo, il ministro dell'interno ha precisato che «non serviranno risorse aggiuntive» per tale operazione.

In particolare, il testo introduce modifiche normative che rafforzano il sistema di gestione dei trasferimenti dei migranti nei centri di detenzione, in particolare stabilendo che tali spostamenti non invalidano il provvedimento di trattenimento iniziale dello straniero (art. 14 comma 1 d.lgs. n. 286/1998), né interrompono le procedure amministrative, permettendo trasferimenti pure in altre strutture designate, come quelle in Albania, senza necessità di nuove convalide, semplificando le procedure di gestione dei flussi migratori e dei trattenimenti.

In questo modo, nelle intenzioni del governo, si realizzerebbe una flessibilità gestionale (possibilità di spostare i migranti tra centri italiani ed esteri in modo più fluido e rapido), la continuità del trattenimento (il permesso di trattenimento potrebbe rimanere valido anche dopo un trasferimento, evitando la necessità di ricominciare l'*iter* giudiziario), la semplificazione amministrativa (processo più efficiente, specialmente nel contesto del Protocollo Italia-Albania).

Con il provvedimento in esame, si amplia, quindi, la capacità di accoglienza del centro di Gjader: da 48 posti si è passati a 144. Questa misura si inserisce in un quadro più ampio che prevede l'ampliamento della rete dei CPR italiani, con la costruzione di cinque nuove strutture, per un totale di circa 1.200 posti

<sup>63</sup> R. PICCOLO, *Albania, il governo ha approvato il nuovo decreto trasformando i "centri" in strutture per rimpatri*, in *Wired Italia*, 28 marzo 2025, <https://www.wired.it/article/centri-migranti-albania-decreto/> (consultato il 14 dicembre 2025).



*Saggi*

disponibili. Viene poi specificato che la permanenza dei migranti nei CPR albanesi non potrà superare i 18 mesi e i trasferimenti avverranno via nave o aereo, a seconda delle necessità logistiche e della distanza dalle strutture.

Secondo il Ministero dell'interno, lo spostamento avverrebbe in una struttura prevista dalla legge italiana, con tutte le garanzie stabilite dalla normativa nazionale e comunitaria, e sotto la responsabilità dello Stato italiano, ricordando che anche in Italia i migranti trattenuti in un CPR possono essere trasferiti da una struttura all'altra; il rilievo sollevato da alcuni giuristi riguarda però il trasferimento in uno Stato terzo, che potrebbe essere soggetto a regole diverse.

L'iniziativa della istituzione dei centri migranti in Albania ha segnato un punto di svolta nel dibattito europeo sulle politiche migratorie. La premier Meloni è riuscita a far inserire nelle conclusioni del Consiglio europeo del 20-21 marzo 2025 uno specifico riferimento alla possibilità di esternalizzare la gestione dei migranti, ottenendo il sostegno di diversi paesi tra cui Danimarca, Austria e Paesi Bassi. Il “modello Albania” è diventato così un punto di riferimento nel dibattito europeo sulla dimensione esterna della politica migratoria.

I timori rappresentati da più parti sulla legittimità dell'approvazione del disegno di legge di ratifica del Protocollo con l'Albania hanno trovato un primo riscontro nelle ordinanze di vari giudici italiani sotto la vigenza del decreto-legge n. 145 dell'11 ottobre 2024 (c.d. “decreto flussi”), convertito con legge 9 dicembre 2024, n. 187, che ha confermato con legge ordinaria la lista dei Paesi di origine c.d. “sicuri” e ha stabilito la competenza in materia delle Corti d'appello (v. il par. 4).

In particolare, l'equiparazione con la citata legge n. 75/2025 delle aree albanesi ai centri di permanenza per il rimpatrio di cui al testo unico sull'immigrazione ha riproposto gli stessi problemi legati alla precedente normativa ed è stata sconfessata da numerosi provvedimenti giurisdizionali. Si osserva, altresì, che, nonostante l'avvio del programma, non tutte le strutture previste sono immediatamente operative: Gjader può accogliere inizialmente solo 48 persone, mentre il più grande complesso di Shengjin, con una capienza di 880 posti, per il momento resta inutilizzato. Inoltre, il provvedimento interviene in un contesto in cui, paradossalmente, i dieci Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) presenti in Italia risultano in gran parte vuoti, ospitando solo alcune centinaia di persone.



Ma, secondo alcuni autori, vi sarebbe poi un altro nodo fondamentale: una persona migrante destinata al rimpatrio potrebbe essere trasferita in uno Stato terzo solo se presta il proprio consenso, e non mentre si trova in stato di trattenimento. Questa interpretazione potrebbe, quindi, ancora una volta, creare nuovi ostacoli giuridici all'applicazione dell'accordo<sup>64</sup>.

Uno degli aspetti più discussi riguarda, poi, l'effettiva utilità di trasferire i migranti in Albania: attualmente, circa il 50% delle persone trattenute nei CPR italiani esce prima del rimpatrio, a causa della scadenza dei termini massimi di detenzione o della mancata proroga delle misure di trattenimento.

Oltre a questo, emergono dubbi sulla convenienza economica dell'operazione; ospitare i migranti a Gjader, diversamente da quanto riferito dal ministro dell'interno, potrebbe avere un costo superiore rispetto ai CPR italiani; in aggiunta, bisogna considerare le indennità di trasferta per il personale inviato in Albania. Il protocollo prevede poi che sia l'Italia a garantire le strutture sanitarie nei CPR albanesi, mentre nei centri italiani l'assistenza è fornita direttamente dal Servizio sanitario nazionale. Questo solleva interrogativi su come il governo potrà rispettare la clausola di "invarianza finanziaria", cioè l'impegno a non aumentare la spesa pubblica per il progetto.

Resta poi aperta la questione della validità giuridica dell'accordo, in quanto la Corte costituzionale albanese ha stabilito che a seguito del protocollo non vi è cessione di sovranità; il che significa che i centri di detenzione in Albania non sono considerati territorio italiano. Questo potrebbe creare problemi interpretativi, poiché, secondo il diritto europeo, un rimpatrio avviene solo quando un migrante viene allontanato dal territorio di un Paese membro.

Deve, infine, rilevarsi che in data 5 novembre 2025, la Corte d'appello di Roma, ha formulato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea allo scopo di chiarire alcuni dubbi interpretativi sorti nel contesto di un procedimento di convalida del trattenimento di un cittadino di paese terzo in

<sup>64</sup> F. MORIERO, *Cosa cambia con il nuovo decreto Albania e perché restano dubbi giuridici sul trasferimento dei migranti*, in *Fanpage.it*, 29 marzo 2025, <https://www.fanpage.it/politica/cosa-cambia-con-il-nuovo-decreto-albania-e-perche-restano-dubbi-giuridici-sul-trasferimento-dei-migranti/> (consultato il 14 dicembre 2025).



attuazione del citato Protocollo Italia-Albania, presso il Centro di permanenza e rimpatrio di Gjader<sup>65</sup>. A questo rinvio hanno fatto seguito tre ulteriori ordinanze della medesima Corte e aventi analogo tenore<sup>66</sup>.

In prima battuta, i giudici *a quibus* pongono in dubbio la competenza dell'Italia a stipulare tale trattato, in virtù degli artt. 3, par. 2 e 216, par. 1 TFUE, letti nella prospettiva del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3 TUE. In particolare, la Corte di giustizia viene interessata riguardo al possibile radicamento in capo all'Unione, in forza di tali basi giuridiche, di una competenza esterna esclusiva implicita, derivante dal fatto che il regime giuridico prospettato dal Protocollo «può incidere su norme comuni o modificarne la portata»<sup>67</sup>.

In via subordinata, nell'eventualità di una risposta negativa al primo quesito, i giudici rimettenti sollecitano la Corte di Lussemburgo a verificare se, in ogni caso, il diritto dell'Unione osti a una disciplina pattizia come quella di specie, specialmente in materia di trattenimento del richiedente protezione internazionale e di diritto di difesa e diritto alla salute del medesimo.

Le citate ordinanze segnano una nuova tappa di un sin qui accidentato percorso giuridico e sollevano profili ermeneutici che, pur nella pressante attualità del quadro pattizio in cui sono maturati, incidono sulle future tappe evolutive del processo di integrazione in materia di immigrazione e asilo. In questa prospettiva, merita particolare attenzione il primo quesito pregiudiziale, che affronta un tema cruciale per l'assetto dei rapporti tra ordinamenti nazionali e diritto dell'Unione quanto a oggi sottostimato nelle analisi seguite alla stipulazione del Protocollo<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Causa C-706/25 PPU, *Comeri*.

<sup>66</sup> Ordinanza del 5 novembre 2025, causa C-707/25 PPU, *Sidilli*; ordinanza del 17 novembre 2025, causa C-736/25, *Peordi*; ordinanza del 17 novembre 2025, causa C-737/25, *Peordi II*.

<sup>67</sup> Cfr. artt. 3, par. 2 e 216, par. 1 TFUE.

<sup>68</sup> S. MONTALDO, *L'Italia era competente a siglare il Protocollo con Albania in materia di migrazione e asilo? Riflessioni sulla competenza esterna implicita dell'Unione europea a margine di 4 rinvii pregiudiziali della Corte d'Appello di Roma*, in *Giustizia Insieme*, 10 dicembre 2025, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/3725-litalia-era-competente-a-sigare-il-protocollo-con-albania-in-materia-di-migrazione-e-asilo-riflessioni-sulla-competenza-esterna-implicita-dellunione-europea-a-margine-di-4-rinvii-pregiudiziali-della-corte-dappello-di-roma> (consultato il 14 dicembre 2025).



#### 4. Il “decreto flussi” e la nuova disciplina processuale

Sull’onda di una politica migratoria confusa e contraddittoria, sempre al fine di arginare i provvedimenti sfavorevoli dell’autorità giurisdizionale, con decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con legge n. 187/2025 (c.d. “decreto flussi”), si sono introdotte nuove disposizioni urgenti in materia d’ingresso in Italia di lavoratori stranieri, protezione internazionale e misure contro lo sfruttamento dei migranti<sup>69</sup>.

Uno dei punti chiave del decreto è l’introduzione di misure restrittive contro i datori di lavoro che non rispettano i termini contrattuali con i lavoratori stranieri. Secondo il nuovo testo, gli stessi sono obbligati a sottoscrivere i contratti di soggiorno entro otto giorni dall’arrivo del lavoratore straniero in Italia. In caso di mancato rispetto di questo termine, sono previste sanzioni significative, tra cui la preclusione per un triennio dalla possibilità di presentare ulteriori richieste di ingresso di lavoratori stranieri<sup>70</sup>. Queste misure mirano a prevenire le pratiche di sfruttamento dei lavoratori stranieri, garantendo che siano formalizzati i contratti di lavoro in tempi brevi e che i diritti dei lavoratori vengano rispettati.

Il decreto prevede, poi, una riforma della gestione dei flussi tramite l’introduzione di più *click day*, suddivisi per tipologia di lavoratori<sup>71</sup>. Questa novità ha lo scopo di evitare la concentrazione delle richieste in un solo giorno, riducendo così la pressione sui sistemi informatici e migliorando l’efficienza dei controlli. Grazie all’interoperabilità dei sistemi, la precompilazione delle domande permetterà una gestione più ordinata e meno caotica dei flussi migratori.

<sup>69</sup> P. GENTILUCCI, *Decreto flussi: le modifiche e la nuova disciplina processuale*, in «Diritto.it», 2 dicembre 2024, <https://www.diritto.it/decreto-flussi-modifiche-nuova-disciplina-processuale/> (consultato il 15 dicembre 2025).

<sup>70</sup> L. PAPINI, *Decreto Flussi 2024: il testo in Gazzetta Ufficiale*, in «Diritto.it», 14 ottobre 2024, <https://www.diritto.it/decreto-flussi-2024-approvazione-consiglio-ministri/> (consultato il 15 dicembre 2025).

<sup>71</sup> Giorno specifico in cui i datori di lavoro presentano online le domande di nulla osta al lavoro per lavoratori stranieri, seguendo le quote stabilite dal Decreto Flussi, con una fase di precompilazione che precede l’invio effettivo.



L'obiettivo a lungo termine del governo sarebbe, comunque, l'abolizione completa del sistema dei *click day*, con una transizione graduale verso una gestione più efficiente e programmata degli arrivi dei lavoratori stranieri.

Un'altra innovazione importante introdotta dal decreto è la creazione di un permesso di soggiorno speciale per le vittime di caporalato che denunciano gli sfruttatori. Questo permesso avrà una durata iniziale di sei mesi, sarà rinnovabile per un anno e potrà essere ulteriormente esteso in base alle esigenze di giustizia. Questa misura rappresenta un passo significativo nella lotta contro lo sfruttamento dei lavoratori migranti, fornendo loro una protezione legale in caso di collaborazione con le autorità.

Il decreto affronta anche il problema dei lavoratori stagionali, introducendo un periodo di "cuscinetto" di 60 giorni. Durante questo periodo, i lavoratori stranieri potranno cercare un nuovo impiego in Italia senza dover tornare nel loro Paese d'origine. Inoltre, sarà possibile convertire i contratti di lavoro stagionali in contratti a tempo determinato o indeterminato, senza influire negativamente sulle quote previste per i flussi. Questa previsione è diretta a favorire una maggiore stabilità per i lavoratori stagionali e a garantire che continuino a essere regolari anche durante il processo di ricerca di un nuovo impiego.

Nel settore turistico, in particolare, sono stati previsti due *click day* nell'anno 2025 per affrontare la carenza di lavoratori stagionali. Questo settore, infatti, dipende fortemente dalla manodopera straniera e il decreto mira a garantire una migrazione regolare e sicura, favorendo al tempo stesso le aziende e proteggendo i lavoratori da possibili truffe.

Un altro punto importante riguarda l'assistenza domiciliare e familiare. Infatti, per il 2025, il decreto ha previsto l'introduzione di 10.000 visti dedicati a lavoratori destinati a badanti e assistenti per anziani e disabili. Questa quota speciale è stata gestita tramite agenzie del lavoro o professionisti qualificati, garantendo così una maggiore regolamentazione del settore.

Il testo dispone, inoltre, l'obbligo per gli aerei delle ONG, anche a pilotaggio automatico, che effettuano attività non occasionale di ricerca per il soccorso di migranti in mare, di informare di ogni situazione di emergenza l'ente dei servizi del traffico aereo competente, il Centro nazionale di coordinamento del soccorso



marittimo responsabile per l'area in cui si svolge l'evento e i centri di coordinamento del soccorso marittimo degli Stati costieri responsabili delle aree contigue. Il pilota deve attenersi alle indicazioni ricevute, pena l'irrogazione di una sanzione da parte dell'ENAC da 2.000 a 10.000 euro, nonché la sanzione accessoria del fermo amministrativo per venti giorni.<sup>72</sup>

Una delle misure più discusse del decreto (rilevata anche dal presidente della Repubblica) riguarda, invece, l'uso dei dati dei telefoni cellulari dei migranti per facilitare la loro identificazione e determinare la provenienza geografica. Infatti, all'art. 12 il provvedimento rafforza le procedure per l'identificazione dei migranti giunti irregolarmente in Italia o trattenuti nei centri in attesa di rimpatrio, contemplando l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in loro possesso ovvero la loro ispezione se non cooperano all'accertamento; l'ispezione è disposta dal questore ed eseguita dagli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza. Per mitigare l'impatto (la norma in fase di gestazione aveva visto un acceso confronto tra i tecnici del Viminale e quelli della Giustizia, preoccupati questi ultimi della violazione della riservatezza dei dati) è stato introdotto il divieto di accesso ai dati della corrispondenza, ma non a quelli identificativi delle SIM, a video e foto. L'interessato ha diritto di assistere in presenza di un mediatore culturale alle operazioni, delle quali è steso un verbale, che va trasmesso entro 48 ore al giudice di pace o, per i minori non accompagnati, al Tribunale dei minorenni, perché l'ispezione ottenga la convalida nelle successive 48 ore<sup>73</sup>.

Tale disposizione potrebbe confliggere con la protezione dei dati personali tutelata dal regolamento europeo n. 679/2016, ma anche con le successive modifiche che, prendendo spunto dalla normativa europea, hanno dato vita, ad esempio, al c.d. "codice della *privacy*" così come riformato dal decreto legislativo n. 101/2018. Il codice si aggiunge a un altro provvedimento, il decreto legislativo n. 51/2018, con cui l'ordinamento italiano ha attuato la direttiva europea 2016/680, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati

<sup>72</sup> M. PERRONE, *Migranti, sì della Camera al decreto Flussi: ecco cosa prevede*, in *ilSole24Ore.com*, 26 novembre 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-si-camera-fiducia-decreto-flussi-lavoratori-extra-ue-paesi-sicuri-fino-blitz-competenze-giudici-AG5ZG8OB> (consultato il 15 dicembre 2025).

<sup>73</sup> M. PERRONE, *Migranti, sì della Camera al decreto Flussi: ecco cosa prevede*, cit.



Saggi

personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati. Pertanto, l'autorità giudiziaria competente (giudice di pace per i migranti maggiorenni, Tribunale per i minorenni per i minori non accompagnati) potrebbe non convalidare l'autorizzazione all'accesso dei dati dei cellulari dei migranti e potrebbe addirittura disapplicare la norma in quanto in contrasto con la disciplina europea, come avvenuto per il decreto sui Paesi sicuri (v. paragrafo 6), nonostante che la pratica di ispezionare i telefoni cellulari dei migranti non sia affatto inedita nel panorama europeo<sup>74</sup>.

Secondo tale normativa, la possibilità di procedere all'accesso dei «dispositivi o supporti elettronici digitali» (con o senza consenso dell'interessato) è prevista «al solo fine di acquisire gli elementi relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui [lo straniero] ha soggiornato o è transitato». In sostanza, lo scopo della disciplina in esame potrebbe considerarsi legittimo, non potendo essere invocato alcun diritto alla mancata collaborazione da parte dello straniero. Nel diritto interno, il dovere di rendere possibile la propria identificazione riguarda chiunque, così come, tra l'altro, si ricava dalla disciplina del cosiddetto fermo identificativo di polizia<sup>75</sup>. Nel diritto dell'Unione europea, per soddisfare l'esigenza di acquisire le informazioni concernenti i dati anagrafici e i Paesi in cui il migrante è transitato (descritta dall'art. 4, § 2 della “direttiva qualifiche” 2011/95/UE) è stabilito un obbligo di cooperazione in capo al richiedente protezione internazionale (previsto all'art. 13, § 1 della “direttiva procedure” dir.

<sup>74</sup> E. VALENTINI, *L'ispezione per finalità identificative dello smartphone in uso allo straniero, tra “persuasione” e coazione senza garanzie*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, 2025, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2025-1/1700-l-ispezione-per-finalita-identificative-dello-smartphone-in-uso-allo-straniero-tra-persuasione-e-coazione-senza-garanzie/file> (consultato il 15 dicembre 2025).

<sup>75</sup> Sul punto, l'art. 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito con legge 18 maggio 1978, n. 191, consente a ufficiali e agenti di polizia di accompagnare nei propri uffici chiunque, richiestone, rifiuti di dichiarare le proprie generalità, e di trattenerlo per il tempo strettamente necessario all'identificazione, comunque non oltre le ventiquattr'ore. L'istituto, operante pure quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere false le dichiarazioni della persona richiesta sulla sua identità personale o dei documenti d'identità da essa esibiti, è applicabile nei confronti tanto del cittadino quanto dello straniero e prevede il coinvolgimento del Procuratore della Repubblica, cui va data immediata comunicazione dell'accompagnamento e che può ordinare il rilascio della persona accompagnata (commi 2 e 3).



2013/32/UE); obbligo ribadito anche dalla disciplina nazionale (art. 11 d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, c.d. “decreto procedure”).

Nei confronti delle persone sottoposte a detenzione amministrativa e per i minori stranieri non accompagnati la disciplina prevede un primo tipo di approccio da parte della pubblica autorità, improntato a modalità volontarie, e che dunque si sostanzia in una richiesta di consegna del *device* del tutto analoga a quella prevista dal novellato art. 11 del “decreto procedure”.

Solo in un secondo momento, dunque una volta constatata la mancata collaborazione da parte dello straniero, può azionarsi – appunto nei confronti dei MSNA e degli stranieri condotti negli *hotspot*, come pure dei trattenuti *ex artt.* 14 del testo unico ed *ex artt.* 6 e 6-*bis* del “decreto procedure” – il ricorso a forme coercitive, attraverso un’*apprensione* da attuarsi in forma coattiva.

In tale fattispecie, il Questore può disporre «che gli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza procedano all’accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle eventuali schede elettroniche (SIM) o digitali (eSIM) in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali».

Il profilo di illegittimità potrebbe essere costituito dal coinvolgimento meramente postumo del giudice, chiamato a convalidare l’accesso al dispositivo solo una volta che questo si è già realizzato. In proposito, sembra che il legislatore abbia ribadito anche in questo contesto lo schema ricorrente a proposito delle restrizioni della libertà personale dello straniero nella prospettiva di patrocinarne l’allontanamento: ossia quello che, in origine previsto per il trattenimento *ex art.* 14 t.u., è stato esteso al trattenimento del richiedente asilo (già dal 2002, con una scelta normativa poi ribadita anche dalle numerose successive modifiche che hanno investito l’istituto), nonché all’accompagnamento coattivo alla frontiera (con riforme succedutesi in tempi diversi, a partire dal 2002 e fino al 2018)<sup>76</sup>.

Il legislatore del “decreto flussi” mostra, pertanto, di trascurare che lo *standard* garantistico disegnato dall’art. 15 Cost. è, per almeno un profilo,

<sup>76</sup> V. art. 16 del d.l. n. 145/2024 alla luce delle modifiche operate nella conversione con legge n. 187/2024.



superiore a quello previsto dall'art. 13: l'art. 15 identifica infatti nella sola autorità giudiziaria l'organo legittimato a violare la corrispondenza, e non affida alcun potere provvisorio in capo all'autorità di pubblica sicurezza (peraltro da esercitarsi in via di eccezionalità e urgenza), sulla falsariga di quanto stabilito dal terzo comma dell'art. 13 Cost. Inoltre, non è prescritta la presenza di un difensore. Il fatto che l'interessato possa assistere allo svolgimento delle operazioni avendo al proprio fianco il solo mediatore culturale – di per sé privo delle competenze necessarie a presidiare il rispetto della legge in ordine alla tutela dei numerosi diritti suscettibili di risultare compressi dall'accesso al dispositivo elettronico – può suscitare perplessità.

Tale normativa deve essere valutata anche alla luce di una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, non a caso richiamata anche dal Garante della *privacy* espressosi sul contenuto dell'art. 12 del decreto-legge n. 145/2024<sup>77</sup>. Invitata a pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Tirolo (Austria), la Corte di giustizia ha infatti riconosciuto la possibilità di accedere ai dati contenuti in un telefono cellulare – a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati in generale – solo laddove tale attività di acquisizione probatoria ottemperi ad alcune rigorose condizioni. In particolare, la relativa disciplina dovrebbe: definire in modo sufficientemente preciso la natura o le categorie delle infrazioni per cui tale tecnica d'indagine può operare; garantire il rispetto del principio di proporzionalità; subordinare l'esercizio di tale possibilità (salvo in casi di urgenza debitamente giustificati) al controllo preventivo di un giudice o di un organo amministrativo indipendente. Inoltre, il possessore del *device* va informato dei motivi sui quali si fonda l'autorizzazione ad accedere ai dati, appunto rilasciata da un giudice o da un organo amministrativo indipendente, a partire dal momento in cui la comunicazione di tali informazioni non sia più suscettibile di compromettere i doveri che incombono su tali autorità. Un'affermazione, quest'ultima, resa necessaria per salvaguardare il diritto a presentare un ricorso effettivo.

<sup>77</sup> Si tratta della sentenza della CGUE, 4 ottobre 2024, n. 171, resa nella causa C-548/21.



Saggi

Naturalmente, le ricadute immediate della pronuncia riguardano l'accesso ai dispositivi elettronici disposto per esigenze di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali di cui alla direttiva UE 2016/680.

Tuttavia, la circostanza che i giudici di Lussemburgo abbiano fatto leva su disposizioni contenute non solo nella direttiva UE 2016/680, ma soprattutto nella Carta di Nizza del 18 dicembre 2000<sup>78</sup>, induce, *mutatis mutandis*, a ritenere tali conclusioni riferibili anche all'ispezione di dispositivi elettronici disposta per esigenze legate alla tutela delle frontiere. Tale constatazione porta a condividere le osservazioni già espresse dal Garante della *privacy*, che aveva messo in guardia il legislatore circa il possibile contrasto tra la disciplina racchiusa nel decreto legge n. 145/2024 e il diritto comunitario anche e soprattutto alla luce della citata pronuncia della Corte di giustizia; osservazioni che si erano concentrate sulla necessità di modificare la disciplina varata in sede di decreto onde renderla più rispettosa del principio di proporzionalità.

Il decreto assorbe due misure: l'elenco dei Paesi sicuri, varato dal governo con un decreto e trasformato in emendamento al decreto flussi per accelerare le procedure di approvazione e la segretezza degli atti riferiti all'accordo tra l'Italia e Paesi terzi (come nel caso della Libia) per la fornitura di mezzi necessari al contrasto dell'immigrazione illegale e del *business* degli scafisti.

Un'altra modifica al testo originario prevede che il ministro dell'interno può limitare o vietare il transito e la sosta nel mare territoriale delle navi delle ONG ove ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica (ma non in caso di operazioni di soccorso, secondo quanto precisato durante l'esame in commissione), con sanzioni al comandante che non ottempera da 10.000 a 50.000 euro e col rischio fermo amministrativo da un minimo di 30 a un massimo di 60 giorni; la responsabilità può essere estesa in solido col proprietario e con l'armatore. L'autorità competente a emanare l'ordinanza di fermo, nonché quella di applicazione della sanzione amministrativa eventualmente irrogata al comandante della nave, è individuata nel

<sup>78</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini e dei residenti dell'UE, diventata giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona nel 2009 e avente lo stesso valore dei trattati europei.



Saggi

Prefetto; contro le sue decisioni è ammesso ricorso al giudice ordinario. In commissione è stato distinto il caso in cui il comandante della nave o l'armatore non forniscono le informazioni richieste dalle autorità competenti o non si uniformano alle loro indicazioni: per tale fattispecie si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 2.000 a 10.000 euro e il fermo da dieci a venti giorni della nave; si tratta di una limitazione al transito delle imbarcazioni delle ONG che potrebbe dare luogo ad abusi anche per la genericità della sua formulazione. Tali misure sono state rafforzate dal recente disegno di legge in data 11 febbraio 2026 che ha previsto, tra l'altro, il c.d. blocco navale<sup>79</sup>.

Un'altra disposizione introdotta dall'emendamento al "decreto flussi" concerne due emendamenti che allungano i tempi per gli stranieri regolari e i profughi con protezione internazionale che intendono richiedere il congiungimento coi propri parenti in Italia. Secondo tale disposizione i richiedenti dovranno risiedere nel nostro Paese non più solo per un anno, ma almeno per due anni consecutivi. Se la richiesta di ricongiungimento riguarda figli minori, invece, resta in vigore il periodo di dodici mesi. Si tratta di una norma intesa a ritardare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri. Inoltre, gli immobili nei quali vivono le famiglie dei migranti devono essere periodicamente controllati dalle ASL e dai Comuni per verificare che siano idonei, abitati effettivamente dai nuclei familiari e non diventino base di appoggio per altri immigrati. Tale disposizione non sembra di facile attuazione a causa della carenza di risorse da parte dei citati enti.

Ma l'intervento più rilevante riguarda il passaggio di competenze in relazione alla convalida dei trattenimenti per le persone che richiedono la protezione internazionale che passano dalle sezioni specializzate dei tribunali in materia di immigrazione alle Corti d'appello in composizione monocratica.

La modifica si sostanzia nella sostituzione, con un nuovo testo, dell'articolo 16 del decreto legge, al fine di trasferire dalla Sezione specializzata del tribunale alla Corte d'appello la competenza per i procedimenti:

<sup>79</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Il disegno di legge sul c.d. blocco navale*, in *Altalex*, 18 febbraio 2026, <https://www.altalex.com/documents/news/2026/02/18/disegno-legge-blocco-navale> (consultato il 5 marzo 2026).



- di convalida del provvedimento di trattenimento;
- di proroga del trattenimento disposto dal questore nei confronti del richiedente protezione internazionale;
- di convalida delle misure alternative al trattenimento.

Un cenno va quindi fatto alle funzioni delle sezioni specializzate per l'immigrazione dei Tribunali e delle Corti d'appello. Con decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46<sup>80</sup>, è stato approvato un articolato pacchetto di misure destinate a incidere in modo rilevante, anche sul piano ordinamentale, sulla delicata materia del controllo e della repressione del fenomeno migratorio. Il provvedimento normativo ha istituito 26 sezioni del tribunale specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale (nel testo iniziale del decreto-legge erano 14); le materie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate, con sede presso i capoluoghi di Corte d'appello, sono le seguenti:

- mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini UE;
- impugnazione del provvedimento di allontanamento nei confronti di cittadini UE per motivi di pubblica sicurezza;
- riconoscimento della protezione internazionale;
- mancato rilascio, rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari;
- accertamento dello stato di apolidia;
- l'impugnazione dei provvedimenti delle commissioni territoriali preposte all'esame delle domande di protezione internazionale (competenza aggiunta in sede di conversione del decreto). In queste materie le sezioni specializzate giudicavano in composizione monocratica.

<sup>80</sup> V. il testo al link <https://www.altalex.com/documents/news/2017/02/13/immigrazione-nuove-norme-sul-contrasto-ed-istituzione-di-sezioni-specializzate> (consultato il 15 dicembre 2025).



Inoltre è stato modificato il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in tema di riconoscimento e revoca dello *status* di rifugiato. Infatti, per rendere più semplici e snelle le procedure, viene introdotto un nuovo modello processuale, di tipo camerale, con udienza orale e durata massima di 4 mesi, che si conclude con un decreto non reclamabile ma ricorribile per cassazione; in sede di conversione sono state aggiunte varie ipotesi in cui è prevista l'udienza con la comparizione personale delle parti. Il ricorso contro i provvedimenti in materia di riconoscimento è proposto, a pena di inammissibilità, entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento (60 giorni se il ricorrente risiede all'estero) e può essere depositato anche a mezzo posta o tramite rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In quel caso all'autenticazione della sottoscrizione e all'inoltro all'autorità giudiziaria italiana provvedono i funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza; la procura speciale al difensore è rilasciata dinanzi all'autorità consolare.

È stata, anche, prevista una specifica disciplina per i giudizi di impugnazione delle decisioni di trasferimento adottate dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Il ricorso è ammesso entro 30 giorni dalla notifica, e il giudizio si svolge in camera di consiglio nelle forme del procedimento di volontaria giurisdizione. Il procedimento si conclude con decreto non reclamabile, entro 60 giorni dalla presentazione del ricorso; il decreto può essere impugnato solo con ricorso per cassazione entro 30 giorni.

Con la riforma introdotta dal “decreto flussi” è stato, pertanto, stravolto il sistema delle impugnazioni, anche se le Corti d'appello giudicano nella materia *de qua* sulla base della più snella procedura prevista per le sezioni specializzate. Tuttavia, non essendo gli attuali organici in grado di far fronte alla mole di ricorsi presentati, per evitare il rischio di far decorrere i termini brevi previsti per la decisione e paralizzare l'attività delle Corti, sono stati effettuati interPELLI cui hanno partecipato anche i giudici delle sezioni specializzate in materia di immigrazione.

Il “decreto flussi” ha determinato anche una revisione del provvedimento di convalida del trattenimento, ponendo interrogativi sulle procedure legali che riguardano l'immigrazione e la protezione dei diritti dei migranti. Si ritiene che tale normativa sia stata adottata in quanto le decisioni delle sezioni specializzate dei



tribunali avrebbero ostacolato la politica migratoria del governo, attuata anche mediante l'istituzione dei centri in Albania, con l'adozione di alcune ordinanze di rinvio alla Corte di Giustizia europea e la sospensione dei provvedimenti dei questori di trattenimento dei migranti detenuti nei centri.

Si sottolinea anche che il provvedimento non ha introdotto misure di garanzia per le persone che hanno fatto ingresso con il “decreto flussi” e hanno pure lavorato per un certo periodo col solo nulla osta, ma che non sono state assunte per cause indipendenti dalla loro volontà e sono destinate a diventare irregolari. A tali soggetti si sarebbe potuto consentire di ottenere un permesso di soggiorno per attesa occupazione limitato nel tempo, che avrebbe consentito di trovare un altro impiego e ottenere i documenti, come chiedevano diversi emendamenti presentati.

Anche nel caso del ricongiungimento familiare o della possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento lavorativo, gli interventi sul testo normativo hanno finito per introdurre ulteriori rigidità e ostacoli. Inoltre, le somme stanziare per assumere personale negli uffici dei diversi ministeri interessati dalla procedura in questione non paiono sufficienti per consentire alle persone straniere di avere risposte tempestive dalla pubblica amministrazione sul loro stato giuridico, senza dover aspettare tempi prolungati, come di solito accade.

Tuttavia, il nuovo impianto processuale non ha determinato, come prevedibile, un mutamento di indirizzo da parte delle Corti d'appello che hanno seguito la linea tracciata dai colleghi delle sezioni specializzate dei Tribunali ordinari per il rispetto della normativa europea: il contrasto tra potere esecutivo e potere giudiziario si è quindi ulteriormente protratto, mortificando ancora una volta il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato previsto espressamente dall'art. 20 Cost.

Da ultimo il “decreto flussi” è stato aggiornato per gli anni 2026-2028, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2025, che autorizza nel triennio circa 497.550 ingressi totali (164.850 nel 2026, 165.850 nel 2027, 166.850 nel 2028) per lavoro stagionale, non stagionale e autonomo, coprendo settori in carenza di personale e digitalizzando le procedure. Le domande si presentano *online* tramite il portale del Ministero dell'interno, con fasi di precompilazione e invio nelle date stabilite per i *click day* specifici per categoria, come agricoltura, turismo e altri settori; è previsto l'obbligo di domicilio digitale e



delle procedure *online* per ridurre l'affluenza gli sportelli fisici. Il provvedimento disciplina anche le modalità di conversione di alcuni permessi di soggiorno già rilasciati in permessi per lavoro, con l'obiettivo di assicurare un equilibrio tra fabbisogni occupazionali, sostenibilità sociale e contrasto all'irregolarità.

Le disposizione attuative sono definite nella circolare congiunta del 16 ottobre 2025 dei Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, nonché quello del turismo, sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

La misura rientra in una delle politiche dell'attuale governo e rappresenta una continuità nella programmazione dei flussi regolari per lavoro. È ormai evidente, infatti, a tutte le parti politiche come da anni evidenziato da diversi studiosi, e in particolare dai demografi, la necessità di assicurare adeguati flussi migratori dall'estero per provare ad agire positivamente sull'evoluzione demografica in atto. Le quote dovrebbero essere state definite tenendo conto dei dati statistici raccolti negli anni passati e delle richieste avanzate dalle imprese e dalle associazioni di categoria. Al momento però è molto difficile comprendere attraverso i dati diffusi ufficialmente cosa sia davvero avvenuto attraverso i "decreti flussi" precedenti. Nell'era del c.d. "*data deluge*"<sup>81</sup>, i numeri che possono consentire qualche valutazione sono pochi, spesso contraddittori, nonché di complessa interpretazione. Sembra inoltre necessario richiamare l'attenzione non solo sulle necessità immediate del mercato del lavoro, ma anche sull'evoluzione demografica a breve termine<sup>82</sup>.

Si deve tuttavia rilevare che, da oltre un decennio, la principale causa dei nuovi ingressi in Italia di cittadini non UE è il ricongiungimento familiare. Nel 2023 i migranti non comunitari entrati per motivi di famiglia sono stati quasi 129.000. Poco più della metà erano minorenni, ma per il resto si trattava di maggiorenni (prevalentemente donne) con un permesso che consente comunque lo svolgimento di un'attività lavorativa. Senza contare che i minorenni, specie i più grandi,

<sup>81</sup> Ondata di dati generati ogni giorno da diverse fonti.

<sup>82</sup> C. CONTI, S. STROZZA, *Il nuovo decreto flussi. Servono persone, ma anche numeri (chiari)*, in *Neodemos*, 5 settembre 2025, <https://www.neodemos.info/2025/09/05/il-nuovo-decreto-flussi-servono-persone-ma-anche-numeri-chiari/> (consultato il 15 dicembre 2025).



potrebbero contribuire presto al mercato del lavoro italiano, anche in maniera molto mirata se fossero adottate adeguate politiche di formazione e inclusione.

I “decreti flussi” sono quindi importanti per gestire gli arrivi per lavoro, ma andrebbero definiti nella più ampia cornice delle nuove migrazioni che prevedono pure consistenti migrazioni che seguono canali diversi, ma che possono tuttavia contribuire al mercato del lavoro italiano, se adeguatamente governati e valorizzati.

## 5. L'accordo europeo sulle migrazioni e l'asilo

Anche in seguito alle pressioni dei Paesi più esposti alle pressioni migratorie, tra cui l'Italia, il primo significativo recente intervento in materia migratoria dell'Unione si è avuto con l'accordo europeo sulle migrazioni e l'asilo<sup>83</sup>.

In data 20 dicembre 2023 il Consiglio e il Parlamento europeo, infatti, hanno raggiunto un'intesa sui cinque pilastri principali del *Pact on Migration*, il pacchetto legislativo che modifica la politica migratoria dell'Unione europea<sup>84</sup>. L'accordo è stato ratificato dal Parlamento europeo il 10 aprile 2024; è poi seguita l'approvazione formale del Consiglio dell'UE il 14 maggio 2024<sup>85</sup>.

Il pacchetto di leggi sulla politica migratoria era stato presentato dalla Commissione europea già nel settembre 2020: l'obiettivo era una riforma complessiva della politica migratoria europea, che affrontasse sia la “dimensione interna”, cioè la gestione delle richieste d'asilo delle persone migranti entrate irregolarmente nell'Ue dotando i Paesi membri di uno strumento legislativo che permetta loro di collaborare in maniera sinergica, sia la “dimensione esterna”, cioè

<sup>83</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Il nuovo regolamento europeo sulle migrazioni e l'asilo è legge*, in «Diritto.it», 15 aprile 2024, <https://www.diritto.it/il-nuovo-regolamento-europeo-migrazioni-asilo/> (consultato il 16 dicembre 2025).

<sup>84</sup> V. P. GENTILUCCI, *Crisi dei migranti: il nuovo regolamento europeo*, in «Diritto.it», 21 dicembre 2023, <https://www.diritto.it/il-nuovo-regolamento-europeo-sui-migranti/> (consultato il 16 dicembre 2025).

<sup>85</sup> V. GENOVESE, *Migranti. Accordo nell'Ue per cambiare il regolamento di Dublino*, in *Euronews*, 20 dicembre 2023, <https://it.euronews.com/my-europe/2023/12/20/unione-europea-accordo-raggiunto-su-patto-migranti-e-asilo> (consultato il 16 dicembre 2025).



le strategie e gli accordi con i Paesi africani e asiatici per ridurre i flussi migratori oltre i confini dell'Unione europea.<sup>86</sup>

Le norme sulle quali è stato raggiunto l'accordo riguardano tutte le fasi della gestione dell'asilo e della migrazione: lo *screening* dei migranti irregolari al loro arrivo nell'Ue, il rilevamento dei dati biometrici, le procedure per presentare e gestire le domande di asilo, i criteri per determinare quale Stato membro sia responsabile della gestione di una domanda di asilo; ma riguardano anche la cooperazione e la solidarietà tra Stati membri e disciplinano le situazioni di crisi, compresi i casi di strumentalizzazione da parte dei migranti.

In particolare l'accordo del *Pact on Migration* concerne:

1) Il "Regolamento *screening*", che prevede controlli di accertamento sulle persone straniere che si presentano alle frontiere esterne dell'Unione, per raccogliere informazioni su nazionalità, età, impronte digitali e immagine del volto. Le procedure di verifica pre-ingresso devono durare al massimo 7 giorni; all'esito si decreta l'applicazione della procedura necessaria: rimpatrio alla frontiera, rimpatrio lontano da questa oppure accoglimento dell'asilo. Il Patto introduce una modifica nei percorsi di richiesta d'asilo, stabilendone due e rendendo più veloce l'*iter* di espulsione: la procedura tradizionale, che di solito richiede diversi mesi per essere completata, o una procedura accelerata che avviene alla frontiera e dovrebbe durare al massimo 12 settimane, durante le quali le persone migranti dovrebbero essere tenute in strutture apposite. Il sistema di *screening* può inoltre essere applicato anche con riguardo alle persone che, arrestate all'interno del territorio, hanno eluso inizialmente i controlli alle frontiere esterne; sono state portate a terra in operazioni di ricerca e soccorso in mare; chiedono protezione internazionale durante le verifiche di frontiera, pur non soddisfacendo le condizioni per l'ingresso nell'UE.

Durante tutta la fase, gli Stati membri vengono assistiti dal nuovo meccanismo di monitoraggio indipendente che ha il compito di controllare e garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'arco di tutto lo *screening*. Il meccanismo di controllo in questo modo assolve alla funzione fondamentale di vigilanza sul rispetto del

<sup>86</sup> V. SACCO, *Arriva il Patto sui migranti e l'asilo: raggiunto l'accordo UE*, in *Lexplain*, 20 dicembre 2023, <https://www.lexplain.it/arriva-il-patto-sui-migranti-e-lasilo-raggiunto-laccordo-ue/> (consultato il 16 dicembre 2025)



principio internazionale di non respingimento (noto come *non-refoulement*, ai sensi dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, v. par. 1) e che vieta il respingimento – e più in generale ogni forma di trasferimento forzato – della persona richiedente asilo presso il Paese d'origine se, presso questo, correrebbe il rischio di essere perseguitato, torturato, condannato a morte o essere vittima di trattamenti disumani e degradanti.

2) Il regolamento sulle procedure di asilo, che stabilisce le regole per effettuare le richieste di asilo nell'UE e i criteri per selezionare le persone migranti da sottoporre alla procedura tradizionale e quelli da avviare a una procedura accelerata di frontiera, detta *border procedure*, applicata solo a certe categorie di migranti: quelli che dichiarano il falso alle autorità, sono considerati un pericolo per la sicurezza, provengono da Paesi ai cui cittadini non viene di solito concesso l'asilo, con un tasso di riconoscimento inferiore al 20% (percentuale che verrà ripresa anche nella normativa europea sui Paesi "sicuri", v. par. 8).

Il predetto regolamento ha l'obiettivo di fissare una procedura comune per tutti gli Stati membri dell'Unione europea nel momento di valutazione, ed eventuale approvazione, della richiesta di protezione internazionale. Si tratta della pietra angolare dell'intero assetto attorno al quale si articola la politica comune migratoria e che intende rispondere a esigenze d'equità, efficienza e sostenibilità a lungo termine.

La valutazione delle domande dei richiedenti asilo può, quindi, essere gestita in maniera più rapida e con limiti più ristretti: si parla di un massimo di sei mesi per ottenere una prima decisione. Si ritiene, tuttavia, che tali termini, considerati perentori, potrebbero non essere rispettati in Italia dalle attuali Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

La capacità adeguata d'accoglienza nell'Unione europea è di 30.000 persone, valutata in base alla proporzione tra numero d'attraversamenti irregolari e respingimenti nell'arco di tre anni; tale capacità potrebbe comunque risultare insufficiente. Inoltre, le procedure d'asilo devono essere portate a termine solo grazie a negoziati internazionali che consentiranno di arrivare agli accordi di regolamento necessari a istituire un quadro comune di gestione dell'asilo e della migrazione.

Nel dettaglio, le misure di espulsione sono dirette a limitare la possibilità di richiesta di asilo per chi arriva da Paesi considerati "sicuri", in base a una



Saggi

direttiva europea del 2013, e rendono più veloce il loro trasferimento verso i Paesi terzi da cui partono più spesso per raggiungere l'Europa, L'Italia considerava "sicuri" Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia<sup>87</sup>.

3) Il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che decide quale Stato membro è responsabile di una richiesta d'asilo. Si nota che in sostanza non si modifica il principio cardine del Regolamento di Dublino: i richiedenti asilo potranno presentare domanda solo presso gli Stati UE di primo ingresso o di soggiorno regolare, anche per scoraggiare le scelte di movimenti secondari<sup>88</sup>.

Il sistema di Dublino (già istituito nel 1990, poi aggiornato nel 2003 e nel 2013, v. par. 1) verrà quindi sostituito dal citato Regolamento che risponde all'esigenza di affrontare in maniera stabile gli effetti della crisi migratoria. A tale riguardo, è evidente che Paesi come l'Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro hanno il maggiore onere della gestione del fenomeno migratorio, spesso sotto la pressione degli inascoltati accordi in tema di ricollocazione; ed è proprio il Consiglio UE a definirli "Stati membri in prima linea".

Infatti, il criterio sinora adottato, cioè quello secondo cui il primo Paese d'ingresso sia quello competente per il trattamento delle domande di asilo, non è più capace di sopportare la pressione cui quotidianamente le frontiere europee sono esposte. Vengono previste, perciò, più deroghe e, cioè, ricongiungimenti familiari, conoscenza della lingua o ottenimento di un titolo di studio in un Paese, che consentono a un richiedente di presentare la propria domanda a quel Paese; in questo modo possono essere mitigate le previsioni del citato Regolamento.

La responsabilità dello Stato di primo ingresso permane per 20 mesi, 12 per le persone salvate in mare; si tratta di un compromesso tra la richiesta di estenderla a

<sup>87</sup> K. CARBONI, *Cosa prevede il nuovo patto europeo sui migranti*, in *Wired Italia*, 20 dicembre 2023, <https://www.wired.it/article/migranti-patto-europa-espulsione-ricollocaimento/> (consultato il 16 dicembre 2025).

<sup>88</sup> Si parla di abusi e "movimenti secondari" con riferimento a quelle situazioni in cui un migrante si sposta dal Paese di primo arrivo per cercare protezione o reinsediamento permanente altrove (è l'esempio di molti migranti che definiscono l'Italia come "un corridoio verso l'Europa").



due anni da parte del Consiglio e la posizione del Parlamento che voleva un anno. Il nuovo meccanismo di solidarietà, attraverso il nuovo impianto, consente di:

- coniugare solidarietà obbligatoria e flessibilità per gli Stati membri per quanto riguarda la scelta dei contributi individuali;
- prevedere una scelta delle possibilità offerte, quali la ricollocazione, contributi finanziari o misure di solidarietà alternative;
- includere ulteriori misure volte a prevenire abusi e movimenti secondari.

Gli Stati membri diversi da quelli d'arrivo possono scegliere tra ricollocare sul proprio territorio i migranti o versare al Paese d'ingresso un contributo finanziario.

In totale il c.d. *solidarity pool* prevede 600 milioni di euro di finanziamenti l'anno, di cui beneficeranno gli Stati soggetti a maggiore pressione migratoria. Gli altri possono scegliere uno dei due modi per intervenire; ciò significa che ogni ricollocamento può essere sostituito con un contributo di 20.000 euro. Il calcolo della parte che spetta a ogni Paese in termini di ricollocamenti o finanziamenti tiene conto di due fattori: la popolazione e il prodotto interno lordo.

I finanziamenti, oltre che redistribuiti fra i Paesi di frontiera, più esposti ai flussi migratori, possono essere utilizzati per finanziare «azioni nei Paesi che hanno un impatto diretto sui flussi migratori verso l'UE», ossia Paesi, come la Libia e la Tunisia, da cui i migranti partono per raggiungere l'Europa. Negli ultimi anni l'Unione Europea ha stretto o promosso accordi con quei Paesi in modo che le autorità locali li trattengano con la forza sul proprio territorio, spesso in condizioni disumane. Gli Stati che si rifiutano di accogliere richiedenti asilo o versare dei contributi potrebbero incorrere in una procedura d'infrazione, strumento usato di frequente dalla Commissione europea per far rispettare le regole agli Stati membri.

4) Il Regolamento sulla crisi, che tiene conto dei numeri degli arrivi irregolari nell'Unione europea, il cui culmine è stato raggiunto nel 2015 con circa 1,04 milioni di persone, prevede norme eccezionali da applicare solo nei casi di arrivi massicci e improvvisi di persone migranti o in situazioni particolari come è stata la pandemia da Covid 19. In queste circostanze un Paese richiede alla Commissione l'attivazione della situazione di crisi e, se accordata, le sue autorità nazionali possono applicare norme più severe, compresi periodi più lunghi per le procedure d'asilo: fino a dieci giorni per la registrazione del richiedente e sei settimane in più per la *border*



## Saggi

*procedure*. Questo sistema si applica anche a chi proviene da uno Stato con un tasso di riconoscimento dell'asilo inferiore al 50%.

Gli altri Paesi membri dell'Ue possono contribuire ad alleviarla in tre modi: ricollocando un certo numero di richiedenti asilo sul proprio territorio, pagando un contributo in denaro o finanziando mezzi e procedure di accoglienza nel Paese sotto pressione migratoria. In queste circostanze, le autorità nazionali sono autorizzate ad applicare misure più severe, compresi periodi di detenzione più lunghi. Ad esempio, tale normativa potrebbe essere applicata in Italia presso i CPR o presso i centri in Albania, con possibile violazione dei diritti umani.

L'equilibrio può essere raggiunto attraverso accordi e negoziati con i Paesi di partenza dei migranti, specialmente nei casi in cui i migranti sono utilizzati da Paesi terzi o da attori non statali ostili per destabilizzare l'Unione europea. Si tratta di situazioni di afflusso massiccio ed eccezionale da parte di persone apolidi o provenienti da paesi extra-UE che possono portare al collasso il sistema di gestione delle domande d'asilo e immigrazione; in tal caso la risposta comunitaria rappresenta la deroga temporanea alle procedure standard di richiesta di asilo.

5) Il Regolamento Eurodac, sistema istituito per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati clandestini, che perfeziona le regole della banca dati con le prove biometriche raccolte durante il processo di *screening*, per evitare più richieste di asilo da parte della stessa persona. Tale regolamento intende aggiornare l'assetto normativo già vigente per la Banca Dati europea; a tal fine i dati di coloro che arrivano irregolarmente nell'UE, comprese le impronte digitali e le immagini del volto a partire dai sei anni di età, sono conservati nel nuovo archivio telematico. Inoltre, le autorità possono anche registrare i migranti che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o quelli violenti o armati. Si tratta di una misura quanto mai necessaria per avere un quadro completo e veritiero dei migranti sbarcati nei Paesi membri dell'UE.

Nella stessa seduta, il Parlamento europeo ha adottato dieci testi legislativi per riformare la politica europea in materia di migrazione e asilo, come concordato con gli Stati membri dell'UE. Il documento è stato approvato nel corso di una sessione plenaria e, in sintesi, cerca di rispondere a un'esigenza di fondo e, cioè, dare regole uniche in tutta Europa, obiettivo che in precedenza non era stato conseguito.



È stato approvato anche il testo legislativo per l'accoglienza dei richiedenti asilo, secondo cui gli Stati membri dovranno garantire *standard* di accoglienza equivalenti per i richiedenti asilo per quanto riguarda, ad esempio, l'alloggio, la scuola e l'assistenza sanitaria. Inoltre, richiedenti registrati possono iniziare a lavorare al più tardi sei mesi dopo la presentazione della domanda.

Si tratta della più importante ed estesa riforma degli ultimi anni in materia di immigrazione nell'Unione europea, frutto di un lungo negoziato durato quattro anni e su cui lo stesso Parlamento e i governi dell'UE avevano trovato un accordo di massima nel dicembre 2023. L'approvazione delle riforme è stata celebrata dai partiti di centrodestra e da alcuni di centrosinistra, ma criticata fortemente sia in parte da quelli di sinistra che da quelli di estrema destra che considerano alcune misure adottate ancora troppo moderate e altre svantaggiose per i loro Paesi. Nell'insieme, popolari, socialisti e liberali hanno sostenuto il compromesso. Si deve quindi prendere atto che, come le politiche migratorie hanno diviso i Paesi membri, anche il voto sul nuovo Patto ha confermato le divergenze. Una volta approvate formalmente anche dal Consiglio, le norme sono entrate in vigore; per quanto riguarda la direttiva sulle condizioni di accoglienza, gli Stati membri hanno due anni di tempo per introdurre le modifiche nelle loro normative nazionali.

Adottando questo provvedimento normativo, il Parlamento europeo ha cercato di dare risposta alle aspettative dei cittadini dirette a rafforzare il ruolo dell'UE nell'affrontare tutte le forme di migrazione irregolare, a consolidare la protezione delle frontiere esterne dell'Unione Europea nel rispetto dei diritti umani, ad applicare in modo uniforme regole comuni in tutti gli Stati membri sulla prima accoglienza dei migranti e a riformare il sistema europeo di asilo sulla base dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità<sup>89</sup>.

Non si può sottacere, tuttavia, che destano perplessità i nuovi meccanismi di espulsione e per il finanziamento di misure anti-migrazioni nei paesi di partenza, nei quali i richiedenti asilo sono trattenuti con la forza e spesso in

<sup>89</sup> V. la nota dell'Ufficio stampa del Parlamento europeo *Nuovo Patto su migrazione e asilo: via libera del Parlamento europeo*, 10 aprile 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240408IPR20290/nuovo-patto-su-migrazione-e-asilo-via-libera-del-parlamento-europeo/> (consultato il 16 dicembre 2025).



condizioni disumane e in evidente violazione dei diritti umani, il tutto con i finanziamenti dell'Unione europea. L'accordo potrebbe, anche, consentire agli Stati membri dell'Unione Europea di ritardare la registrazione dei richiedenti asilo, indirizzare un numero crescente di persone verso procedure d'asilo di livello inferiore alle frontiere ed estendere la detenzione in prossimità dei confini o addirittura in altri Stati come avvenuto con i centri in Albania. Tra gli aspetti negativi vengono segnalati anche la raccolta delle impronte per i minori con più di 6 anni, centri di permanenza speciali per chi proviene da Paesi con percentuali di richieste di asilo accolte non superiori al 20%<sup>90</sup>.

Comunque, al di là dei citati giudizi negativi, non vi è dubbio che l'accordo in questione segni pure un ulteriore e significativo passo nelle trattative riguardanti un pacchetto più ampio di riforme sull'asilo dell'Unione europea e che il governo italiano abbia avuto un ruolo decisivo. D'altro canto non si può pensare che un fenomeno epocale come quello migratorio si possa contrastare in modo efficace solo con disposizioni normative; tuttavia, l'aver raggiunto un'unità d'intenti da parte dell'UE, sia pure sofferta e contrastata, rappresenta una fondata speranza per cercare di garantire ai migranti il trattamento umano e dignitoso previsto dall'art. 10 della nostra Carta costituzionale e, nel contempo, per contrastare almeno in parte il vergognoso traffico dei migranti da parte delle organizzazioni criminali.

Tuttavia, questi auspici sono stati disattesi in parte dalle decisioni della Commissione Giustizia, libertà civili e affari interni del 3 dicembre 2025, del Consiglio dei ministri degli Affari interni e Giustizia del 8 dicembre 2025 e del Parlamento europeo in seduta plenaria del 10 febbraio 2026 (v. par. 8).

## 6. Il travagliato percorso della lista dei Paesi “sicuri”

Per la definizione dei Paesi c.d. “sicuri” appare fondamentale esaminare in primo luogo la sentenza n. C-406/22 del 4 ottobre 2024 della Corte di Giustizia

<sup>90</sup> V. il testo *Patto Europeo Immigrazione e Asilo – il commento del Terzo settore*, in *Forum del terzo settore*, 11 aprile 2024, <https://www.forumterzosettore.it/2024/04/11/patto-europeo-immigrazione-e-asilo-il-commento-del-terzo-settore/> (consultato il 16 dicembre 2025).



Saggi

dell'Unione europea, con la quale, in un caso riguardante un richiedente asilo moldavo giunto nella Repubblica ceca, è stato stabilito che la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro deve estendersi a tutto il suo territorio, precisando che il giudice nazionale che esamina la legittimità di una decisione amministrativa con cui si nega la concessione della protezione internazionale deve rilevare la violazione delle norme del diritto dell'Unione<sup>91</sup>.

I Tribunali di Brno e di Firenze avevano, infatti, chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se il diritto dell'Unione europea, in particolare gli artt. 36, 37 e 46 della direttiva 2013/32/UE (c.d. "direttiva procedure *Recast*") debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno stato membro designi uno Stato come Paese di origine sicuro con esclusione di zone territoriali del Paese (quanto a Brno) e con esclusione di categorie di persone a rischio (quanto a Firenze), nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza e se quindi, in tal caso, il Paese nel complesso non possa essere ritenuto sicuro ai sensi della direttiva<sup>92</sup>.

Secondo la Corte di Giustizia UE nel caso in esame «il diritto dell'Unione osta a che uno Stato membro designi un Paese terzo come Paese di origine sicuro soltanto per una parte del suo territorio. Inoltre, il giudice nazionale chiamato a verificare la legittimità di una decisione amministrativa in materia di protezione internazionale deve rilevare d'ufficio, nell'ambito dell'esame completo ad esso incombente, una violazione delle norme del diritto dell'Unione relative alla designazione di Paesi di origine sicuri». Il riconoscimento del diritto/dovere del giudice nazionale di applicare direttamente i criteri di valutazione imposti dalla normativa europea, anche in contrasto con provvedimenti o decreti di natura amministrativa adottati a livello nazionale, appare quindi di grande rilevanza.

<sup>91</sup> F. VASSALLO PALEOLOGO, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea delimita la categoria dei "paesi di origine sicuri"*, in *ADIF*, 2024, <https://www.a-dif.org/2024/10/04/la-corte-di-justizia-ue-delimita-la-categoria-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-ribadisce-il-controllo-della-giurisdizione-sulle-decisioni-amministrative/> (consultato il 17 dicembre 2025).

<sup>92</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Sentenza della Corte di Giustizia UE: a rischio l'accordo con l'Albania?*, in «Diritto.it», 15 ottobre 2024, <https://www.diritto.it/sentenza-corte-justizia-ue-rischio-accordo-albania/> (consultato il 17 dicembre 2025).



Saggi

Con riferimento al caso specifico, la Corte ha affermato che «un Paese terzo non cessa di soddisfare i criteri che gli consentono di essere designato Paese di origine sicuro per il solo fatto che si avvale del diritto di derogare agli obblighi previsti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Ma la considerazione che può valere per un Paese membro del Consiglio d'Europa, come la Moldavia, dunque tenuto al rispetto della Convenzione EDU, temporaneamente e parzialmente sospeso, non si può non estendere ai Paesi di origine “sicuri” inseriti nella lista in precedenza formata in Italia con decreto interministeriale, che evidentemente non fanno parte del Consiglio d'Europa. Si tratta di Paesi caratterizzati da gravi conflitti interni e da intere aree dei loro territori in cui non viene garantita la sicurezza delle persone, e spesso neppure la loro libertà e la stessa vita. Un elenco di Stati che i giudici nazionali stavano già rimettendo in discussione, riconoscendo uno *status* di protezione ai richiedenti asilo provenienti da questi Paesi. Chi non proviene da un Paese di origine “sicuro” potrebbe aver diritto a una trattazione della sua richiesta di protezione secondo la procedura ordinaria, senza alcuna limitazione della libertà personale, ma col tempestivo inserimento nel sistema di accoglienza.

Ciononostante, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, anche prima dell'effettiva audizione degli interessati, hanno continuato ad applicare alle persone provenienti da quei Paesi le procedure accelerate in frontiera, che comportano la detenzione generalizzata e una generale difficoltà a fornire elementi probatori per il riconoscimento di uno *status* di protezione. In tale materia, dopo la menzionata decisione della Corte di Giustizia UE, la Commissione nazionale per il diritto di asilo avrebbe dovuto fornire indicazioni ai presidenti delle Commissioni territoriali per applicare la categoria di “Paese di origine sicuro” in senso conforme alla normativa eurounitaria. Ciò anche per evitare un aumento esponenziale dei ricorsi giurisdizionali, come in seguito si è verificato.

Si sottolinea che, in base alla citata legge con cui il Parlamento ha ratificato il menzionato protocollo siglato con l'Albania, nei centri posti sotto giurisdizione italiana sono stati condotti solo cittadini provenienti da Paesi d'origine designati come sicuri. Ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, la



## Saggi

normativa europea prevedeva che gli Stati membri possano stilare una lista di tali Paesi, aggiornata dall'Italia con un decreto interministeriale il 7 maggio 2024.

Al riguardo si rileva che per la maggior parte dei Paesi che il governo italiano considerava “sicuri” si sono escluse determinate aree o categorie di persone per le quali, secondo lo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, quei Paesi non sono da considerare del tutto sicuri<sup>93</sup>.

In sostanza con la citata sentenza del 4 ottobre 2024 della CGUE chiarisce come debba essere interpretato l'art. 37 della direttiva europea 2013/32 che regola la materia e censura di fatto la possibilità di trattenere, ai fini delle procedure accelerate, chi proviene da Paesi parzialmente sicuri, in Italia come in Albania. Secondo la direttiva europea 2013/32, invece, «un Paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Tuttavia, come avviene anche in altri Stati UE, il governo italiano aveva designato come sicuri anche Paesi per i quali, come detto, ha escluso alcune aree o categorie di persone. Le ragioni sono contenute nelle “schede Paese” allegate al decreto interministeriale che designa i Paesi sicuri. Per la Tunisia, ad esempio, i cui cittadini sono al terzo posto per numero di sbarchi nel 2024, alla voce «eventuali eccezioni per parti del territorio o per categorie di persone» si legge: «Comunità LGBTQI+». Perché, spiega la scheda preparata dalla Farnesina, «l'art. 230 del codice penale sanziona rapporti omosessuali consensuali con tre anni di reclusione». Sempre esaminando le schede dei Paesi da cui parte chi prende la rotta del Mediterraneo centrale, e quindi le persone che l'Italia vorrebbe portare nei centri in Albania, in quella dell'Egitto si rileva che il Paese non può

<sup>93</sup> F. BARRAGINO, *Migranti in Albania, la Corte europea censura i piani dell'Italia. Cosa dice la sentenza Ue e perché è un problema per il governo*, in *Ilfattoquotidiano.it*, 5 ottobre 2024. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/10/05/migranti-in-albania-la-corte-europea-censura-i-piani-dellitalia-cosa-dice-la-sentenza-ue-e-perche-e-un-problema-per-il-governo/7718566/> (consultato il 17 dicembre 2025).



*Saggi*

considerarsi sicuro per «per gli oppositori politici, i dissidenti, gli attivisti e i difensori dei diritti umani o per coloro che possano ricadere nei motivi di persecuzione» di cui all'art. 8, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 251/2007.

Per quanto concerne il Bangladesh la scheda prevede: «Comunità LGBTQI+, vittime di violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, minoranze etniche e religiose, persone accusate di crimini di natura politica. Si segnala anche il crescente fenomeno degli sfollati “climatici”, costretti ad abbandonare le proprie case a seguito di eventi climatici estremi». Insomma, a esclusione della Siria che già non rientrava nella lista del governo, tre dei quattro principali Paesi di origine dei migranti che attraversano il mare sono stati considerati “sicuri” in modo parziale.

La prassi di escludere aree o categorie era contemplata dalla direttiva europea 2005/85, abrogata però dalla menzionata direttiva 2013/32, quella che attualmente regola la materia. A conferma di tale interpretazione, la Corte cita il legislatore europeo che, abrogando la precedente direttiva, si è pronunciato espressamente contro designazioni parziali, proprio per evitare l'abuso dell'esame accelerato delle domande d'asilo. Per i giudici, «interpretare l'articolo 37 della direttiva 2013/32 nel senso che consente ai Paesi terzi di essere designati come Paesi di origine sicuri, ad eccezione di alcune parti del loro territorio, avrebbe l'effetto di ampliare l'ambito di applicazione di questo particolare esame». Una siffatta interpretazione, non trovando alcun sostegno nella formulazione del citato art. 37 e, più in generale, della direttiva, non rispetterebbe l'interpretazione restrittiva a cui devono essere sottoposte le disposizioni aventi carattere derogatorio. Dunque, diviene necessario che le condizioni materiali di tale designazione siano soddisfatte per l'intero territorio del Paese terzo interessato. Lo stesso deve dirsi per l'esclusione di categorie di persone, contemplata nel 2005 e abrogata nel 2013 dallo stesso art. 37 che, spiega oggi la Corte, non ammette interpretazioni estensive.

Inoltre, lo stesso giudice europeo ha stabilito che il giudice nazionale chiamato a verificare la legittimità di un atto amministrativo in materia di protezione internazionale, come il trattenimento ai fini delle procedure accelerate in frontiera, ha l'obbligo di rilevare d'ufficio una violazione delle norme del diritto dell'Unione relative alla designazione di Paesi di origine sicuri. Si potrebbe obiettare che la nuova normativa del Patto migrazione e asilo approvata nel 2024 dal Parlamento



UE contempla di nuovo la possibilità della designazione parziale, ma la formula è diversa e, per la Corte UE, imporrà agli Stati membri di rivedere le designazioni; in ogni caso si dovrà attendere che la riforma sia operativa, nel giugno 2026. Fino ad allora, dovrebbe valere quanto stabilito dai giudici europei con la sentenza sul tema.

Anche per porre freno ai continui annullamenti dei trasferimenti dei migranti nei centri in Albania, anticipando i provvedimenti europei, si è approvato il decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, non convertito in quanto confluito nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, che introduce disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e contiene una lista dei Paesi di origine c.d. “sicuri” per le persone migranti, in modo che le richieste di asilo avanzate dai loro cittadini vengono analizzate attraverso una procedura accelerata, mentre il richiedente asilo si trova in stato di detenzione<sup>94</sup>.

Il testo, analogamente a quanto previsto da altri Paesi europei, aggiorna con atto avente forza di legge l’elenco dei Paesi di origine sicuri<sup>95</sup>. Tenuto conto dei criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea e dei riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti, sono stati considerati Paesi di origine sicuri Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d’Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. Con il citato decreto diventa quindi «fonte primaria l’indicazione dell’elenco di 19 Paesi sicuri sugli originari 22»<sup>96</sup>.

La norma descrive inoltre la procedura con cui l’Italia aggiorna periodicamente con atto avente forza di legge l’elenco dei Paesi di origine sicuri, prevedendo che il Governo presenti entro il 15 gennaio d’ogni anno una relazione alle Camere, basata

<sup>94</sup> V. l’articolo *Il governo ha inserito la lista di “paesi sicuri” in un decreto-legge*, in *Il Post*, 21 ottobre 2024, <https://www.ilpost.it/2024/10/21/nuova-lista-paesi-sicuri-migranti-italia-albania/> (consultato il 17 dicembre 2025).

<sup>95</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Paesi sicuri: il governo approva il decreto legge*, in «Diritto.it», 25 novembre 2024, <https://www.diritto.it/paesi-sicuri-il-governo-approva-il-decreto-legge/> (consultato il 17 dicembre 2025).

<sup>96</sup> Comunicato stampa del Governo n. 101 del 21 ottobre 2024, <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-101/26888> (consultato il 17 dicembre 2025).



su dati aggiornati, per decidere quali Paesi includere, in base alle esigenze di sicurezza e alle relazioni internazionali, con una procedura accelerata per le domande d'asilo provenienti da tali nazioni, il Governo trasmette la relazione alle competenti commissioni parlamentari (art. 1, lett. d); questo processo mira a semplificare le procedure di protezione internazionale. Con tale decreto il governo ha voluto dare una maggiore legittimità politica e istituzionale alla lista dei “Paesi di origine sicuri” che in precedenza, come detto, sono stati approvati con un decreto interministeriale, senza tuttavia conseguire i risultati sperati.

Per accelerare le procedure di approvazione, il testo del provvedimento è stato inserito in un emendamento al decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (c.d. “decreto flussi”) convertito con la legge 9 dicembre 2024, n. 187. Inoltre, il decreto non pare superare i rilievi presenti nella citata sentenza della Corte di Giustizia europea del 4 ottobre 2024, che sottolinea il dovere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale violazione, nel caso al suo giudizio, delle condizioni sostanziali della qualificazione di Paese sicuro enunciate nell'allegato della direttiva 2013/32.

Nel frattempo si sono susseguite numerose decisioni dei giudici nazionali che hanno annullato i provvedimenti questorili di trattenimento dei migranti: vanno segnalate, in particolare, la sentenza depositata il 19 dicembre 2024 dalla I sezione civile della Corte di cassazione che, rispondendo a un rinvio pregiudiziale del tribunale di Roma del primo luglio 2024, nell'affermare che «è riservata al circuito democratico della rappresentanza popolare la scelta politica di prevedere, in conformità della disciplina europea, un regime differenziato di esame delle domande di asilo per gli stranieri che provengono da Paesi di origine designati come sicuri», ha ribadito che il giudice ordinario è il garante dell'effettività, nel singolo caso concreto, dei diritti fondamentali del richiedente asilo<sup>97</sup>.

Pertanto, secondo i giudici spetta agli organi democratici della rappresentanza popolare la scelta politica di prevedere, in conformità della disciplina europea, un regime differenziato di esame delle domande di asilo per gli stranieri che provengono da Paesi di origine designati come sicuri. E dunque il giudice non può

<sup>97</sup> V. l'articolo *Migranti, Cassazione: su Paesi sicuri giudice può disapplicare decreto ministeriale*, in *ilSole24Ore.com*, 19 dicembre 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-cassazione-paesi-sicuri-giudice-puo-disapplicare-decreto-ministerialeAGGwxwB> (consultato il 17 dicembre 2025).



Saggi

sostituirsi al ministro degli affari esteri, né può annullare con effetti *erga omnes* il decreto ministeriale; tuttavia l'organo giudiziario «può valutare la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione, ed eventualmente disapplicare in via incidentale il decreto ministeriale recante la lista dei paesi sicuri». Si tratta di un provvedimento che fa quindi riferimento alla normativa in vigore prima che il governo approvasse il nuovo decreto contenente la lista sui Paesi sicuri.

Il 30 dicembre 2024, poi, la Corte di cassazione con un'ordinanza interlocutoria, ha stabilito che, sulla definizione di Paesi sicuri per i migranti, deve decidere la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Ma, nell'attesa, la Cassazione afferma che il giudice è, quindi «chiamato a riscontrare, nell'ambito del suo potere istituzionale, la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un certo Paese di origine come sicuro, rappresentando tale designazione uno dei presupposti giustificativi della misura del trattenimento».

Lo stesso giudice esercita comunque la sua funzione di controllo caso per caso in sede di convalida, anche analizzando il profilo di violenze e discriminazioni endemiche in alcune aree, senza tuttavia tracciare facili automatismi tra categorie di persone “perseguitate” ed eventuale depennamento dalla lista. Il provvedimento poneva dunque un punto fermo, in attesa della decisione della Corte UE, sui ricorsi presentati dal governo contro le prime mancate convalide del trattenimento di migranti in Albania emesse dalla sezione immigrazione del Tribunale di Roma.

Nelle more, quindi, la Corte di Cassazione ha sospeso ogni provvedimento e ha offerto, però, nello spirito di leale collaborazione la propria interpretazione, senza tuttavia tradurla né in decisione del ricorso né in principio di diritto suscettibile di orientare le successive interpretazioni. Inoltre, aggiungono gli ermellini, l'organo giudiziario, nell'ambito del suo potere istituzionale, deve anche riscontrare la sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un Paese di origine sicuro, rappresentando tale designazione uno dei presupposti giustificativi della misura del trattenimento e che la procedura accelerata di frontiera non può applicarsi laddove il giudice ravvisi sussistenti i gravi motivi per ritenere che il Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui il richiedente si trova.

Si riferisce nell'ordinanza anche che la necessità di una valutazione aggiornata non riguarda solo il merito della domanda di protezione internazionale, ma anche



l'utilizzabilità della procedura prevista per i migranti provenienti da Paesi sicuri per evitare di pregiudicare l'effettività della tutela garantita dal giudice ordinario quando si tratta di diritti fondamentali che attengono al diritto di asilo e di protezione internazionale: ne consegue che il giudice può verificare la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione e, eventualmente, disapplicare in via incidentale il decreto ministeriale recante la lista dei Paesi di origine sicuri allorché la designazione operata dall'autorità governativa contrasti in modo evidente con i criteri previsti dalla normativa europea o nazionale<sup>98</sup>.

Nell'atto la Cassazione analizza anche la menzionata pronuncia della CGUE del 4 ottobre 2024, confermando in sostanza che un Paese non può essere ritenuto insicuro se lo è per alcune categorie di persone; diversamente è da reputarsi insicuro se presenta aree di conflitto o violenza. Infatti, la Corte di giustizia UE nella pronuncia si occupa esclusivamente delle eccezioni territoriali, chiarendo che «l'esistenza di aree interne di conflitto e violenza indiscriminata è incompatibile con la designazione di un Paese terzo come sicuro». Inoltre, dalla pronuncia della Corte di Giustizia UE non sembrerebbe trarsi come necessaria conseguenza l'esclusione della compatibilità con la nozione di Paese sicuro anche per le eccezioni personali, laddove la mancata sicurezza sia relativa alle categorie di persone.

In definitiva, sul punto la Cassazione dà un'interpretazione restrittiva *in parte qua*, aggiungendo che «non parrebbe esservi spazio, in altri termini, per alcun automatismo di ricaduta», automatismo per cui «l'indicazione, nella scheda-Paese, di una categoria di persone insicura sarebbe destinata a travolgere la complessiva designazione di sicurezza dell'intero Paese.

La decisione della Cassazione del 30 dicembre 2024 ha confermato i dubbi sui provvedimenti di convalida del trattenimento, ponendo ulteriori interrogativi sulle procedure legali che riguardano l'immigrazione e la protezione dei diritti dei migranti. Del resto l'ordinanza della Corte di cassazione non si è discostata sostanzialmente dalla sentenza della Corte di Giustizia europea del 4 ottobre

<sup>98</sup> F. VASSALLO PALEOLOGO, *Sui paesi di origine sicuri ordinanza interlocutoria con "imbeccata" della Cassazione alla Corte di Giustizia UE*, in ADIF, 2024. <https://www.a-dif.org/2024/12/30/sui-paesi-di-origine-sicuri-ordinanza-interlocutoria-con-imbeccata-della-cassazione-alla-corte-di-giustizia-ue/> (consultato il 17 dicembre 2025)



Saggi

2024, che aveva sottolineato il dovere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale violazione, nel caso sottoposto al suo giudizio, delle condizioni sostanziali della qualificazione di Paese sicuro enunciate nell'allegato della direttiva 2013/32, ma ha solo fornito una sua motivata interpretazione.

Ma la risoluzione definitiva della problematica dei Paesi sicuri, nelle intenzioni dell'attuale esecutivo UE – influenzato dalle forze politiche conservatrici, allineate sulle c.d. “soluzioni innovative” (*like-minded*) come gli *hub* di rimpatrio al di fuori del territorio UE sul modello Albania o i ritorni assistiti in collaborazione con le Agenzie ONU – potrebbe avvenire solo con l'approvazione del regolamento europeo su immigrazione e asilo che dovrebbe entrare in vigore nel giugno 2026.

La stessa Presidente della Commissione europea ha confermato la necessità di approvare una riforma dell'unico profilo che non è regolamentato dal nuovo patto sull'immigrazione approvato dal Parlamento europeo in data 17 aprile 2024, ma ancora da una normativa che ha più di dieci anni. Tale intervento consentirebbe di avere degli elenchi “comuni UE”, siano essi Paesi terzi (cioè quelli come l'Albania dove esternalizzare i centri) oppure di origine (i soli per cui si possano effettuare le procedure di frontiera, come quelle poste in essere a Gjader, poi invalidate dai giudici italiani). In questo modo, nelle intenzioni del governo europeo, si potrebbe superare la pronuncia della Corte di Giustizia europea, che potrebbe imporre di considerare sicuro uno Stato nella sua interezza e non anche limitatamente a porzioni del suo territorio, come già deciso nella decisione del 4 ottobre 2024.

A completare il *focus* sulla “dimensione esterna”, sono stati previsti altri due *memorandum* sulla gestione dei flussi, questa volta con Marocco e Giordania, dopo quelli sottoscritti con Tunisia, Egitto e Mauritania. Nella stessa riunione è arrivata *in extremis* l'approvazione all'unanimità dei 27 Stati europei di un paragrafo sulle conclusioni che dà il via agli «sforzi urgenti per facilitare, incrementare e accelerare i rimpatri, la definizione dei Paesi sicuri, il contrasto della strumentalizzazione e i percorsi sicuri e legali»<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> G. ROSANA, *Migranti, nuove regole, per facilitare i rimpatri*, in *IlMessaggero.it*, 20 dicembre 2024, [https://www.ilmessaggero.it/mondo/migranti\\_nuove\\_regole\\_facilitare\\_rimpatri\\_si\\_27\\_paesi\\_europei-8549789.html](https://www.ilmessaggero.it/mondo/migranti_nuove_regole_facilitare_rimpatri_si_27_paesi_europei-8549789.html) (consultato il 17 dicembre 2025).



## 7. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea (3 giugno 2025) e della Consulta (2 luglio 2025): un ulteriore freno alle politiche migratorie del governo

Un altro colpo alla politica migratoria del governo italiano è arrivato con l'emissione, il 3 giugno 2025, della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione)<sup>100</sup>. Infatti, in una causa proposta dinanzi alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale di Bologna, è stata esaminata la domanda pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con gli artt. 2, 3, 6, 7, 17 e 18 di quest'ultima, e, dall'altro, sulla validità, alla luce di tali disposizioni, della direttiva 2002/90/CE del Consiglio, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e della decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento della normativa penale per la repressione di ingresso, transito e soggiorno illegali<sup>101</sup>.

Osserva la Corte che la domanda in parola è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale avviato a carico di una cittadina di un Paese terzo per favoreggiamento dell'ingresso illegale nel territorio italiano di due cittadine minori che la accompagnavano e di cui è effettivamente affidataria.

Preliminarmente il giudice europeo effettua un *excursus* della normativa in materia e cita l'art. 31 della convenzione di Ginevra del 1951 (integrata dal Protocollo del 1967), che esonera i rifugiati da sanzioni penali per ingresso o soggiorno irregolare, a condizione che si presentino subito alle autorità, provengano direttamente da una zona di minaccia e forniscano ragioni valide per il loro ingresso, stabilendo così un principio fondamentale per l'allontanamento da minacce alla vita o alla libertà. Si tratta di una norma fondamentale, perché impedisce di punire penalmente chi fugge da persecuzioni, riconoscendo la situazione di necessità che spinge i rifugiati a entrare irregolarmente in uno Stato.

<sup>100</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *La politica migratoria del governo e le recenti decisioni dei giudici*, in «Diritto.it», 25 giugno 2025, <https://www.diritto.it/politica-migratoria-governo-recenti-decisioni-giuri/> (consultato il 18 dicembre 2025).

<sup>101</sup> Sentenza della Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, n. C-460/23 [Kinsa].



*Saggi*

Inoltre, la decisione prende atto che la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, in particolare all'art. 27, stabilisce la responsabilità primaria dei genitori (o tutori) di garantire le condizioni di vita necessarie per lo sviluppo del minore, nei limiti delle loro possibilità economiche, anche col supporto degli Stati (ad esempio – art. 27, par. 3 – per i genitori lavoratori) e sottolinea l'importanza di questo principio, ribadendo il dovere genitoriale. Pertanto, la cura e lo sviluppo del minore sono un dovere fondamentale sancito a livello internazionale.

La sentenza evidenzia anche che l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto dei minori alla protezione e alle cure per il loro benessere e l'obbligo per autorità pubbliche e private di considerare sempre l'interesse superiore del minore in ogni decisione che lo riguardi, in linea col principio di priorità stabilito in altri trattati e convenzioni, come la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia. Questa norma, parte integrante del diritto UE, implica che la considerazione del minore sia preminente, anche ove contrasti con altri interessi, ed è fondamentale per garantire che le politiche e le pratiche europee mettano sempre al primo posto i bisogni e i diritti dei minori, come sottolineato anche in diverse sentenze della Corte di Giustizia e in accordi internazionali.

La Corte soggiunge, tra l'altro, che i considerando 16 e 18 della direttiva 2011/ 95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sottolineano che gli Stati membri, nell'attribuire la protezione internazionale, devono garantire dignità umana e diritto d'asilo, dando priorità all'interesse superiore del minore, in linea con la Convenzione ONU, e al mantenimento dell'unità familiare, come sancito dall'art. 23 della stessa direttiva, che impone la preservazione del nucleo familiare, anche attraverso la valutazione di fattori come i legami familiari e le necessità dei minori. In sostanza, la Corte interpreta questi articoli come un obbligo per gli Stati di bilanciare le esigenze di protezione internazionale con la tutela dei minori e la coesione familiare.

Per i magistrati europei, anche il considerando 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, impone agli Stati membri di attuare la legislazione nel rispetto dell'interesse superiore del



minore e dell'unità familiare, basandosi su principi fondamentali come quelli della Carta dei diritti fondamentali UE, della Convenzione sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, al fine di garantire protezione e stabilità ai minori e alle famiglie, specialmente in contesti migratori o di protezione internazionale. Tale clausola mira quindi a bilanciare gli obblighi di accoglienza con la tutela dei diritti umani fondamentali dei minori e delle loro famiglie, radicando le decisioni UE in principi universali e internazionali. Ma la Corte sottolinea, altresì, che l'art. 12 del d.lgs. n. 286/1998 (il testo unico sull'immigrazione), al comma 2, esclude la punibilità di chi presta soccorso e assistenza umanitaria agli stranieri in difficoltà sul territorio italiano, richiamando l'art. 54 c.p., distinguendo così il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (previsto in altre parti dell'art. 12) e gli atti di assistenza umanitaria, che devono considerarsi leciti e non punibili

Nell'esaminare la fattispecie in esame il giudice europeo rileva che il 27 agosto 2019 una cittadina congolese si è presentata alla frontiera aerea di Bologna, in arrivo con un volo proveniente da un Paese terzo, accompagnata da due minori, di 8 e 13 anni; tutte erano in possesso di passaporti falsi. Su disposizione del Tribunale per i minorenni le due minori sono state affidate a una comunità, mentre il 9 ottobre 2019 la straniera ha presentato una domanda di protezione internazionale.

In tale contesto il Tribunale di Bologna ha sospeso il procedimento, chiedendo alla Corte di Giustizia UE di pronunciarsi sulla compatibilità, alla luce della Carta dei diritti fondamentali UE, delle norme europee sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (direttiva 2002/90/CE e decisione quadro 2002/946/GAI) con le disposizioni di recepimento nell'ordinamento giuridico italiano, sollevando dubbi sulla loro conformità ai diritti umani fondamentali.

A tale proposito la Corte ritiene che, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 7 (rispetto della vita privata e familiare) della Carta deve essere interpretato, in combinato disposto con l'art. 24, §2 (interesse superiore del minore) e §3 (diritto a mantenere relazioni personali), con la conseguenza che ogni decisione relativa a un minore deve dare priorità al suo benessere, sviluppo, sicurezza e diritto di avere contatti regolari con entrambi i genitori, anche nei casi di ricongiungimento



*Saggi*

familiare. Inoltre l'art. 24 della Carta, che tutela i minori, va interpretato tenendo conto della Convenzione sui diritti del fanciullo dell'ONU, dato che la Carta integra i principi di quest'ultima nel diritto europeo; i giudici devono dunque considerare entrambi i testi per garantire la protezione dei minori, applicando i principi di benessere e diritto alle relazioni familiari, in linea con la Convenzione ONU, assicurando un'applicazione coerente a livello europeo e nazionale.

In particolare, nell'art. 27, par. 2, della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia si sottolinea la responsabilità primaria dei genitori (o tutori) di garantire ai figli le condizioni di vita necessarie per il loro sviluppo, entro i limiti delle loro possibilità economiche e materiali. Pertanto, una persona che accompagna e fa entrare illegalmente nel territorio UE minori cittadini di Paesi terzi di cui è affidataria non commette il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, perché si tratta dell'esercizio di un dovere di responsabilità genitoriale: sanzionarla lederebbe gravemente i diritti fondamentali del minore e il diritto alla vita familiare, tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali UE (artt. 7 e 24), anche se l'ingresso in uno Stato avviene irregolarmente.

Pertanto, l'art. 1, par. 1, lettera a) della direttiva 2002/90 (riguardante il favoreggiamento dell'ingresso illegale) non deve essere interpretato in modo da penalizzare un genitore o un affidatario che, entrando illegalmente in uno Stato membro, porta con sé il proprio figlio o un altro minore di cui ha la responsabilità, perché ciò lederebbe i diritti fondamentali alla vita familiare (art. 7 Carta, rispetto della vita familiare) e i diritti del minore (art. 24 Carta, circa i diritti del minore).

Sotto un ulteriore profilo, la direttiva 2013/33/UE (nota come "direttiva accoglienza") impone agli Stati membri, ai sensi del Considerando 9, di garantire che i richiedenti protezione internazionale ricevano condizioni di accoglienza che rispettino i principi dell'interesse superiore del minore (tutela del benessere e sviluppo del minore, possibilità di ricongiungimento familiare) e dell'unità familiare. Questo significa che, nell'accoglienza di minori non accompagnati, le decisioni devono dare priorità alla protezione del minore e al mantenimento dei legami familiari, includendo l'accesso a cure adeguate, alloggio e sostegno legale.

Nel caso in esame, deve, quindi, ritenersi che la cittadina congolese, richiedente protezione internazionale, goda di immunità penale per il suo ingresso illegale e per



*Saggi*

aver accompagnato la figlia e la nipote di cui è affidataria, in virtù della domanda di protezione internazionale che impedisce l'irrogazione delle sanzioni collegate al suo ingresso illegale, al fine di tutelare i minori e l'unità familiare, in linea coi principi di diritto internazionale e dell'Unione europea che favoriscono la tutela di tali soggetti.

In considerazione di quanto sopra la Corte ha concluso che la condotta di una persona che, in violazione del regime di attraversamento delle frontiere, fa entrare nel territorio d'uno Stato membro cittadini minori di Paesi terzi che l'accompagnano e di cui è legalmente affidataria, non costituisce favoreggiamento illegale ai sensi della direttiva 2002/90 e che le leggi nazionali che sanzionano tale condotta sono in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali (artt. 7, 24 e 52, par. 1), perché violano la citata direttiva. In questo modo, la Corte ha tracciato una linea chiara: aiutare un minore di cui si ha la responsabilità non è un reato di immigrazione illegale, ma un atto doveroso e le leggi che lo vietano sono illegittime.

A distanza di circa un mese dalla decisione della Corte di Giustizia europea, è intervenuta la Corte costituzionale in materia di Centri per i rimpatri dei migranti: con sentenza n. 96/2025, in data 2 luglio 2025, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, sollevate in riferimento sia agli artt. 13, comma 2, e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia agli artt. 2, 3, 10, comma 2, 24, 25, comma 2, 32 e 111, comma 1 Cost. nelle parti in cui non disciplina puntualmente i "modi" e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei citati centri di permanenza; non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo delle modalità di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri in stato di "detenzione amministrativa" all'interno dei CPR e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; non disciplina ruolo e poteri di tale autorità giudiziaria; infine, rinvia, pressoché integralmente, a una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».



Saggi

Il giudice delle leggi ha tuttavia precisato che, in riferimento al trattenimento nei centri di permanenza per rimpatri, la disciplina vigente non rispetta la riserva di legge in materia di libertà personale e, quindi, spetta al legislatore integrarla<sup>103</sup>.

Le questioni erano state sollevate dal giudice di pace di Roma, chiamato a convalidare provvedimenti di trattenimento di stranieri in un centro di permanenza per i rimpatri. Il rimettente aveva denunciato che il trattenimento si svolgeva secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 Cost.; aveva inoltre lamentato l'omessa previsione di *standard* minimi di tutela giurisdizionale, con disparità di trattamento rispetto ai detenuti in carcere, che usufruiscono delle garanzie dell'ordinamento penitenziario. La Corte, in proposito, ha affermato che il trattenimento nei CPR implica un «assoggettamento fisico all'altrui potere», incidente sulla libertà personale.

La sentenza ha pertanto ritenuto sussistente il *vulnus* denunciato con riguardo alla riserva assoluta di legge, in quanto la disposizione censurata reca una normativa del tutto inidonea a definire, con sufficiente precisione, quali siano i “modi” della restrizione, cioè quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale, disciplina rimessa quasi per intero a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 13, comma 2, e 117, comma 1 Cost. sono state tuttavia dichiarate inammissibili, avendo la Corte evidenziato che non è ad essa consentito porre rimedio alla carenza riscontrata: ricade sul legislatore il dovere ineludibile d'introdurre una normativa compiuta, la quale assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona trattenuta.

A sua volta, la questione riferita agli artt. 2, 3, 10, comma 2, 24, 25, comma 1, 32 e 111, comma 1 Cost. è stata dichiarata inammissibile per incompleta ricostruzione del quadro normativo, riguardo all'operatività, a tutela dei diritti della persona trattenuta, oltre che dello strumento risarcitorio generale di cui all'art.

<sup>103</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *Centri per i rimpatri dei migranti: la Consulta si pronuncia*, in «Diritto.it», 10 luglio 2025, <https://www.diritto.it/centri-rimpatri-migranti-la-consulta-si-pronuncia/> (consultato il 18 dicembre 2025).



2043 c.c., altresì del rimedio *ex art.* 700 c.p.c. Il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata da tale articolo ben può, infatti, giustificarsi contro le violazioni o le limitazioni dei diritti fondamentali, subite da chi sia trattenuto presso un CPR non oggetto di puntuale disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione.

In proposito, il Ministero dell'interno ha fatto notare che «la pronuncia della Corte costituzionale evidenzia una carenza risalente nel tempo al 1998 ovvero alla legge Turco-Napolitano senza tuttavia mettere in discussione la legittimità dell'utilizzo dei CPR per il rimpatrio dei migranti irregolari». Gli uffici del Viminale hanno già provveduto a redigere una norma di rango primario, che disciplini compiutamente i trattenimenti in questione, inserita nel disegno di legge governativo dell'11 febbraio 2026.

La sentenza appare, comunque, di estrema importanza. La Corte, ricordando la sua giurisprudenza sul trattenimento nei centri di detenzione amministrativa per gli stranieri<sup>104</sup>, ma anche la sua recente giurisprudenza sulle REMS (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza)<sup>105</sup>, sottolinea con chiarezza che il trattenimento dello straniero, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie previste dall'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle altre restrizioni della libertà personale e che gli interessi pubblici in materia migratoria non possono ledere il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti inviolabili, spetta ai singoli non in quanto appartenenti a una comunità politica, ma in quanto esseri umani.

Secondo la Corte, dunque, sussiste il *vulnus* lamentato dal giudice *a quo* con riferimento alla riserva assoluta di legge *ex art.* 13, comma 2 Cost. in quanto, proprio nel rispetto di quest'ultima disposizione, spetta alla fonte primaria disciplinare non solo i casi, ma anche i modi con cui il trattenimento può limitare la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. Ciò però non è mai avvenuto, in quanto il legislatore sinora è venuto meno all'obbligo di disciplinare con legge i modi di limitazione della libertà personale, violando la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, comma

<sup>104</sup> Sentenze n. 212/2023, n. 127/2022 e n. 105/2001.

<sup>105</sup> Sentenza n. 22/2022 del 27 gennaio 2022, <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2022/22/> (consultato il 18 dicembre 2025).



2, Cost. I modi del trattenimento sono infatti attualmente impropriamente disciplinati da fonti regolamentari non aventi forza di legge e spesso solo da semplici disposizioni amministrative. La carenza normativa in vigore appare, quindi, inidonea a definire, in modo esauriente, i diritti delle persone trattenute nel periodo in cui sono private della libertà personale. Sul punto, la Corte precisa che il legislatore ha un «ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni».

Da questa decisione, pertanto, emergono tre aspetti fondamentali. Il primo è l'assimilazione dei CPR ad altre forme di trattenimento da parte dello Stato, tra cui le carceri; il secondo è la proclamazione del diritto alla libertà personale sancito dall'art. 13, commi 1 e 2 Cost.<sup>106</sup>; il terzo – fondamentale dal punto di vista culturale e dell'affermazione della civiltà – è la necessità di considerare esseri umani tanto un migrante quanto un profugo.

Si deve prendere atto che anche questa volta la Consulta ha assunto un atteggiamento prudente, preoccupandosi di contemperare le conseguenze delle proprie affermazioni e l'impatto concreto sulle norme, contrapponendo un argomento demolitorio del quadro legale a uno che sottolinea come solo il Parlamento possa intervenire in materia. Tuttavia, è innegabile che la stessa Corte ha cercato di salvaguardare la condizione umana e giuridica del migrante e ha sottolineato la necessità delle tutele che lo Stato dovrebbe garantire nel trattenimento, pur pervenendo a una dichiarazione di inammissibilità della richiesta del giudice *a quo*.

Non si può disconoscere, tuttavia, che le affermazioni di principio sulla legittimità costituzionale del sistema di trattenimento sono inequivocabili e possono produrre effetti anche se il legislatore ha dato seguito alla decisione con il menzionato disegno di legge. D'altro canto, anche nel 2022 la sentenza della

<sup>106</sup> «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 [...]».



stessa Corte relativa alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza aveva stabilito che, anche in presenza di violazione della libertà personale, è indispensabile un intervento normativo.

In tale contesto, non vi è dubbio che le citate decisioni della Corte di Giustizia europea e della Consulta potrebbero rappresentare un *vulnus* alla politica migratoria del governo in attesa dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo del regolamento su immigrazione e asilo, che potrebbe incidere sui trasferimenti dei migranti (v. par. 9).

## 8. La fondamentale sentenza della Corte di Giustizia europea del 1° agosto 2025

Esaminando i citati rinvii pregiudiziali della Corte di Cassazione in data 19 e 30 dicembre 2024, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nel merito con la sentenza del 1° agosto 2025, che costituisce un provvedimento basilare in materia di Paesi sicuri<sup>107</sup>.

Il giudice europeo precisa preliminarmente che la sicurezza del richiedente nel Paese d'origine rappresenta il criterio chiave per stabilire la fondatezza della domanda di protezione internazionale; in tal caso gli Stati membri dovrebbero considerarlo Paese sicuro a meno che quest'ultimo evidenzi circostanze che lo mettono a rischio. Questa interpretazione sottolinea la necessità di bilanciare l'efficacia delle previsioni generali col diritto individuale, imponendo agli Stati di garantire l'accesso alle informazioni e al sindacato giurisdizionale, anche in caso di Paesi designati come sicuri<sup>108</sup>.

Lo stesso giudice osserva che la designazione di un Paese terzo d'origine come sicuro non è una garanzia assoluta, poiché la valutazione si basa su dati di carattere generale (situazione civile, giuridica, politica) e non può considerare i rischi

<sup>107</sup> Sentenza della Corte di Giustizia Europea nelle cause riunite C-758/24 [Alace] (i) e C-759/24 [Canpelli].

<sup>108</sup> Cfr. P. GENTILUCCI, *La Corte di Giustizia Europea si pronuncia sui Paesi sicuri*, in «Diritto.it», 6 agosto 2025, <https://www.diritto.it/corte-giustizia-europea-si-pronuncia-paesi-sicuri/> (consultato il 18 dicembre 2025).



Saggi

individuali specifici del richiedente asilo. Per tale motivo è importante che, quando lo stesso dimostra che, nel suo caso particolare, il Paese non è sicuro (ad esempio, a causa di minacce personali o persecuzioni mirate non sanzionate), non si applichi più quella designazione, consentendo una valutazione individuale specifica. Pertanto, la sicurezza di uno Stato non può determinarsi *a priori* e le circostanze personali devono prevalere sulla designazione generica di un Paese come sicuro.

La Corte suggerisce pure che, per garantire l'applicazione corretta del concetto di Paese sicuro in base a informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero riesaminare periodicamente la situazione reale, basandosi su fonti aggiornate come quelle di altri Stati, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali per garantire l'applicazione corretta della designazione e rivederla se emergono cambiamenti significativi nei diritti umani. Ciò assicura l'efficacia della direttiva sull'asilo e la piena tutela dei richiedenti, consentendo ai giudici nazionali di verificare costantemente la situazione e assicurando un accesso adeguato alle informazioni, pure tramite il controllo giurisdizionale.

Precisa, altresì, la Corte che, nel caso in esame, due cittadini della Repubblica popolare del Bangladesh, dopo essere stati soccorsi in mare dalle autorità italiane, sono stati condotti in Albania, dove sono stati trattenuti nel centro di permanenza di Gjadër; da lì, il 16 ottobre 2024, hanno presentato entrambi domanda di protezione internazionale presso le autorità italiane. Con decisioni del 17 ottobre 2024, la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma ha respinto tali domande, in esito a una procedura accelerata di frontiera, con la motivazione che i migranti provenivano da un Paese d'origine sicuro. I provvedimenti di trattenimento non sono stati convalidati dall'organo giurisdizionale competente e i richiedenti sono stati pertanto rimessi in libertà. Arrivati in Italia, gli stessi hanno adito, il 25 ottobre 2024, il Tribunale ordinario di Roma, giudice del rinvio allora competente, con un ricorso avverso le decisioni di rigetto delle loro domande di protezione internazionale.

Sulla base di queste premesse, la Corte - Grande Sezione ha quindi statuito che:



«1) Gli articoli 36 e 37 nonché l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, concernente le procedure per il riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che non impediscono a uno Stato membro di procedere alla designazione di Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo, a condizione che tale indicazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale relativo al rispetto delle condizioni sostanziali di tale designazione da parte di qualsiasi giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale.

2) Gli articoli 36 e 37 nonché l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, devono essere interpretati nel senso che:

- lo Stato membro, che designa un Paese terzo come Paese di origine sicuro, deve garantire un accesso adeguato alle fonti di informazione sulle quali si fonda tale designazione, accesso il quale deve, da un lato, consentire al richiedente protezione internazionale, originario di tale Paese terzo, di difendere i suoi diritti e di decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente e, dall'altro, consentire a quest'ultimo di esercitare il proprio sindacato su una decisione relativa alla domanda di protezione internazionale;
- il giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione relativa a una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da Paesi terzi designati come sicuri, può, qualora verificati, anche solo in via incidentale, se tale designazione rispetti le condizioni sostanziali di siffatta designazione, tener conto delle informazioni raccolte, a condizione, da un lato, di accertarsi dell'attendibilità di tali informazioni e, dall'altro, di garantire alle parti in causa il rispetto del principio del contraddittorio.

3) L'articolo 37 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'allegato I a tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che impedisce ad uno Stato membro di designare come Paese di origine sicuro un Paese terzo che non soddisfi, per talune categorie di persone, le condizioni sostanziali di siffatta designazione».

Anche questa decisione rappresenta un ostacolo alla politica migratoria del governo e potrebbe esplicitare i suoi effetti, anche se il Parlamento europeo in



seduta plenaria ha confermato le decisioni del Consiglio e della Commissione europea del dicembre 2025 (v. par. 9).

## 9. La decisione del Parlamento europeo in data 10 febbraio 2026

In linea con la politica migratoria del governo italiano, il 3 dicembre 2025 la Commissione Giustizia, libertà civili e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha approvato la bozza della prima lista dei Paesi da considerare sicuri, unitamente al mandato negoziale sull'applicazione delle norme relative a tali Paesi, secondo quanto previsto dalla modifica del regolamento 2024/1348. I due testi allegati al Patto su migrazione e asilo sono stati ratificati grazie a un accordo tra i partiti di centrodestra, col voto contrario dei socialisti<sup>109</sup>. L'obiettivo, secondo le intenzioni dei proponenti, sarebbe fornire agli Stati membri strumenti adeguati che consentano decisioni rapide, senza venir meno al pieno rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali.

Anche i Paesi candidati all'adesione all'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Ucraina) e il potenziale candidato Kosovo vengono considerati Paesi di origine sicuri, salvo diversa indicazione in circostanze specifiche come, ad esempio, violenza indiscriminata nel contesto di un conflitto armato. Nei loro emendamenti, i deputati hanno chiarito che l'attivazione della protezione temporanea dovrebbe essere considerata una circostanza che suspenderebbe la designazione di un Paese candidato all'adesione all'UE come Paese di origine sicuro. Altre circostanze sospensive riguarderebbero un tasso di riconoscimento delle domande di asilo a livello UE superiore al 20% o sanzioni economiche legate a violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali. Sono stati inoltre inseriti nella lista anche sei ulteriori Stati: Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco e Tunisia. Questi Paesi

<sup>109</sup> V. P. GENTILUCCI, *La Commissione LIBE e il Consiglio dell'Unione Europea approvano l'elenco dei Paesi "sicuri", in Altalex*, 18 febbraio 2025. <https://www.altalex.com/documents/news/2025/12/18/commissione-libe-consiglio-unione-europea-approvano-elenco-paesi-sicuri/> (consultato il 20 dicembre 2025).



sono stati selezionati in base a un'analisi tecnica approfondita condotta dall'Agenzia europea per l'asilo (EUAA), che ha preso in esame dati oggettivi come il basso tasso di riconoscimento delle domande di asilo.

I provvedimenti adottati condividono la direzione tracciata dal governo italiano, prevedendo la creazione della prima lista europea di Paesi di origine sicuri, e permettono di anticipare l'applicazione di alcune disposizioni del Patto migrazione e asilo, altrimenti previste per giugno 2026. In particolare, consentono la possibilità di designare Paesi di origine sicuri con eccezioni territoriali e per determinate categorie e di applicare il criterio del 20% del tasso di riconoscimento: tali fattispecie renderebbero possibile attivare le procedure accelerate di frontiera ai migranti che arrivano da determinati Stati, come previsto dal Protocollo Italia-Albania. Inoltre, nella definizione del concetto di Paese sicuro, si procede alla rimozione dell'obbligo di dimostrare un "collegamento" tra il richiedente e il Paese terzo. In passato era necessario provare un legame stabile; ora sarà sufficiente un semplice transito da quel Paese prima di arrivare nell'UE o un collegamento con un Paese terzo sicuro (per esempio perché il migrante vi ha soggiornato o lì ha familiari) o un accordo specifico tra lo Stato membro e quel Paese terzo in base al quale quest'ultimo si impegna a esaminare la domanda.

In questa direzione, in data 8 dicembre 2025, il Consiglio dei ministri degli Affari interni e giustizia ha raggiunto un accordo sulla riserva annuale di solidarietà, il nuovo meccanismo che porterà a una più equa condivisione delle responsabilità nel settore dell'asilo. Il meccanismo di solidarietà, che fa parte del Patto sulla migrazione e l'asilo, si applicherà a partire dal giugno 2026.

Per quanto riguarda la politica in materia di asilo e migrazione, la Presidenza prevede anche che i ministri sosterranno la posizione del Consiglio relativa a tre regolamenti dell'UE: uno sui rimpatri che dovrebbe consentire procedure di rimpatrio più rapide, semplici ed efficaci in tutta l'UE, nonché i regolamenti in materia di Paese terzo sicuro e Paese di origine sicuro, che dovrebbero rendere le procedure di asilo più rapide ed efficaci. Il Consiglio, pertanto, ha approvato:

- un regolamento che rivede e amplia l'uso del concetto di Paese terzo sicuro nelle procedure di asilo;



Saggi

- un regolamento che istituisce la prima lista comune Ue di Paesi di origine sicuri sulla falsa riga della decisione della Commissione Giustizia, libertà civili e affari interni;
- un nuovo regolamento sui rimpatri, con regole armonizzate e la possibilità di creare *hub* di ritorno fuori dall'Unione.

Gli Stati membri potranno quindi imporre alle persone con un ordine d'espulsione l'obbligo di firma, limitazioni agli spostamenti o la consegna dei documenti; potranno ricorrere più agevolmente al trattenimento e, in caso di mancata collaborazione, anche a sanzioni detentive previste dal diritto nazionale; stipulare accordi con Paesi terzi per trattenere i migranti in strutture dedicate in attesa di rimpatrio.

Il nuovo regolamento rimpatri consente, invece, per la prima volta la possibilità di istituire veri e propri *hub* di ritorno in Paesi terzi, ove concentrare le persone a cui è stato notificato un ordine di lasciare l'Unione e organizzare i rimpatri. Secondo il Viminale, quindi, sarebbe riconosciuta la legittimità di soluzioni esterne al territorio Ue e si consentirebbe ai centri in Albania di tornare a svolgere tutte le funzioni previste originariamente: trattenimento per le procedure accelerate di frontiera e organizzazione dei rimpatri.

Infine, da giugno 2026 sino a fine anno, i Paesi ritenuti soggetti a un intenso flusso migratorio (Italia, Spagna, Cipro e Grecia) avranno diritto a ricevere aiuti dagli altri. Ciò dovrà tradursi nei ricollocamenti di 21.000 migranti al massimo o nella corresponsione di finanziamenti sino a un massimo di 420 milioni di euro o, in alternativa, di sostegni materiali (equipaggiamento tecnico o guardie di frontiera).

Sulla base di questi presupposti, in data 10 febbraio 2026, il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva le modifiche al regolamento sulle procedure di asilo UE per consentire un esame più rapido delle domande di asilo.

In particolare il Parlamento ha approvato la creazione di un elenco UE dei paesi di origine sicuri<sup>110</sup> e il regolamento relativo all'applicazione del concetto di Paese

<sup>110</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251215IPR32221/asylum-policy-deal-on-first-ever-eu-list-of-safe-countries-of-origin> (consultato il 20 febbraio 2026).



terzo sicuro<sup>111</sup>. Il nuovo elenco UE consentirà di accelerare l'esame delle domande di asilo presentate da cittadini di Bangladesh, Colombia, Egitto, Kosovo, India, Marocco e Tunisia. In base alle nuove norme, spetterà al singolo richiedente dimostrare che tale disposizione non dovrebbe applicarsi nel suo caso, a causa di un fondato timore di persecuzione o del rischio di subire gravi danni in caso di rimpatrio. Questa disposizione potrebbe consentire un margine di intervento per le autorità giudiziarie nazionali ed europee.

Anche i Paesi candidati all'adesione all'UE saranno considerati Paesi di origine sicuri, salvo circostanze pertinenti, quali violenze indiscriminate nel contesto di un conflitto armato, un tasso di riconoscimento delle domande di asilo a livello UE superiore al 20% o sanzioni economiche dovute ad azioni che incidono sui diritti e sulle libertà fondamentali.

La Commissione europea monitorerà la situazione nei Paesi inclusi nell'elenco e interverrà qualora le circostanze cambino; potrà decidere temporaneamente che un Paese non è più considerato sicuro o proporre la rimozione permanente dall'elenco. Gli Stati membri potranno inoltre designare ulteriori Paesi di origine sicuri a livello nazionale, a eccezione di quelli rimossi dall'elenco UE; la lista potrà essere ampliata attraverso la procedura legislativa ordinaria.

Gli Stati membri potranno applicare il concetto di Paese terzo sicuro a un richiedente asilo che non sia cittadino di quel determinato Paese, e quindi dichiarare la sua domanda di protezione a livello UE inammissibile. Per poterlo fare, una delle tre seguenti condizioni deve essere soddisfatta:

- l'esistenza di un legame tra il richiedente e un Paese terzo, come la presenza di familiari, una precedente permanenza nel Paese o legami linguistici, culturali o simili;
- il fatto che il richiedente sia transitato da un Paese terzo prima di arrivare nell'UE dove avrebbe potuto richiedere una protezione effettiva;

<sup>111</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251215IPR32222/asylum-parliament-and-council-reach-a-deal-to-update-safe-third-country-rules> (consultato il 20 febbraio 2026).



- l'esistenza di un accordo o intesa con un Paese terzo, a livello bilaterale, multilaterale o dell'UE, per l'ammissione dei richiedenti asilo, ad eccezione dei minori non accompagnati.

Tali accordi conclusi dall'UE o dai suoi Stati membri con un Paese terzo per applicare il concetto di Paese terzo sicuro devono includere una disposizione che obblighi il Paese terzo a esaminare nel merito qualsiasi richiesta di protezione effettiva presentata dalle persone interessate. Inoltre, il ricorso contro una decisione di inammissibilità di una domanda di protezione non sospenderà automaticamente una decisione di rimpatrio.

La designazione di un Paese terzo come sicuro, sia a livello UE che nazionale, potrà avvenire anche con eccezioni per specifiche parti del territorio o per categorie chiaramente identificabili di persone; questa precisazione si pone in contrasto con le decisioni dei giudici nazionali ed europei, in particolare con la decisione della Corte di Giustizia europea del 1° agosto 2025.

Le norme relative alle procedure accelerate di frontiera per i richiedenti la cui nazionalità presenta un tasso di riconoscimento dell'asilo inferiore al 20%, potranno applicarsi prima dell'entrata in vigore della legislazione UE sull'asilo prevista per giugno 2026.

## 10. Conclusioni

Si osserva preliminarmente che l'attuale governo persegue sostanzialmente tre diverse politiche migratorie. La prima consiste nella prosecuzione dell'accoglienza dei rifugiati ucraini, varata d'urgenza dal governo Draghi nel marzo del 2022 e che continua pure sotto l'attuale esecutivo. Sul punto, la Commissione UE ha proposto di prorogare d'un altro anno, fino al 4 marzo 2027, la protezione temporanea per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina, e allo stesso tempo ha delineato un piano per coordinare il rimpatrio degli ucraini una volta concluso il conflitto<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> M. AMBROSINI, *Tutte le contraddizioni del governo sulle politiche migratorie*, in *Lavoce.info*, 25 ottobre 2024. <https://lavoce.info/archives/106200/tutte-le-contraddizioni-del-governo-sulle-politiche-migratorie/> (consultato il 20 dicembre 2025).



Saggi

La seconda politica, anch'essa non nuova ma rafforzata dal governo in carica, consiste nell'apertura nei confronti degli ingressi di lavoratori a causa di una diffusa carenza di manodopera per molte occupazioni. Infatti, sono previsti nel triennio 2026-2028 circa 500mila nuovi ingressi, soprattutto per lavoro stagionale, ma anche per occupazioni stabili (v. par. 4).

La terza politica, è rappresentata dalla chiusura degli ingressi per ragioni umanitarie. individuando in tale settore la linea strategica dell'esecutivo.

In questa cornice s'inserisce l'accordo con l'Albania e la realizzazione di centri extraterritoriali per l'esame delle domande di asilo e per i CPR e la definizione di Paesi sicuri culminata nel decreto-legge n. 158/2024, convertito con legge n. 187/2024, che mira a definire i criteri per l'identificazione dei Paesi di origine sicuri e prevede che un Paese possa essere considerato sicuro sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge e della situazione politica generale, dimostrando che non vi sono pericoli per la vita e la libertà del richiedente, principi confermati dalle decisioni della Commissione e del Consiglio del dicembre 2025, nonché del Parlamento europeo in data 10 febbraio 2026. In sostanza, il governo in materia migratoria si muove tra opposte esigenze: quella della chiusura delle frontiere, quella della solidarietà con l'Ucraina, quella dell'apertura ai lavoratori richiesti dal sistema produttivo.

In tale contesto, la citata decisione del Parlamento europeo ha confermato l'orientamento restrittivo adottato in materia del governo italiano; il provvedimento pone, tuttavia, interrogativi sulle procedure legali che riguardano l'immigrazione e la protezione dei diritti dei migranti. In questo modo i paesi terzi riceveranno ingenti finanziamenti, ma si tratterebbe comunque di un'impresa complessa che richiederebbe molto tempo per produrre risultati concreti. Inoltre, non si può escludere *a priori* che un trasferimento possa essere legale, ma sarebbero necessari garanzie concrete e *standard* elevati.

Per quanto concerne le garanzie, la nuova normativa UE sembra adottare un criterio piuttosto limitato di "protezione effettiva" considerandola valida anche in Stati che non hanno ratificato la citata convenzione di Ginevra o che non garantiscono uno *status* giuridico di protezione e l'accesso ai diritti, «ma solo la



possibilità di essere temporaneamente tollerati»<sup>113</sup>. Nel commentare la proposta della Commissione, l'UNHCR ha chiesto accordi vincolanti, procedure rigorose, tutele legali come la sospensione automatica del trasferimento in caso di ricorso giuridico e protezioni specifiche per i soggetti vulnerabili, tutte condizioni che sarebbero, allo stato, assenti.

È presumibile, tuttavia, che gli atti adottati sulla base delle nuove norme europee, possano essere impugnati davanti ai tribunali nazionali e comunitari. I possibili rilievi vanno dalla violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che garantisce, tra gli altri, il diritto d'asilo «nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione» di Ginevra, al contrasto col Trattato sul funzionamento dell'Unione, che impone piena conformità alla convenzione.

In questo contesto non vi è dubbio, però, che le decisioni di cui trattasi rafforzano la politica migratoria del governo italiano e arrivano in un momento di incertezza normativa: infatti il regolamento europeo su immigrazione e asilo, che potrebbe incidere sui trasferimenti dei migranti, dovrebbe entrare in vigore solo nel giugno 2026.

Tuttavia, anche questi provvedimenti normativi potrebbero non risultare decisivi alla luce della sentenza della Corte di Giustizia europea del 1° agosto 2025 (v. par. 8), la quale ha statuito che le procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, devono essere interpretate nel senso che esse non devono impedire che uno Stato membro proceda alla designazione di Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo (anche europeo), a condizione che tale designazione possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale riguardante il rispetto delle condizioni sostanziali di siffatta designazione. Si può, quindi, ragionevolmente ritenere che le criticità segnalate permarranno pur nell'attuale convergenza delle politiche migratorie italiane e di quelle europee.

<sup>113</sup> F. BARAGGINO, *Migranti, l'Ue vota sui Paesi terzi sicuri. Ma la "fortezza" immaginata da von der Leyen finirà nei tribunali, ecco perché*, in *IlFattoQuotidiano.it*, 3 dicembre 2025, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/12/03/migranti-lue-vota-sui-paesi-terzi-sicuri-ma-la-fortezza-immaginata-da-von-der-leyen-finira-nei-tribunali-ecco-perche/8213404/> (consultato il 20 dicembre 2025).