

*Testo dell'audizione informale svolta il 9 aprile 2025 dinanzi alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2329 (Governo) di conversione in legge del decreto legge n. 37 del 28 marzo 2025 recante "Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare"*

1. La struttura di Gjader in Albania, per finzione giuridica "zona di frontiera e di transito" istituita in base al Protocollo siglato con quel Paese il 6 novembre 2023 per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato con legge n. 14/2024, è oggi potenzialmente destinata ad essere Centro governativo di primo soccorso e accoglienza (CPSA, c.d. hotspot) ai fini della identificazione e del trattenimento dei migranti soccorsi da navi italiane in acque internazionali in possesso di determinati requisiti (maschi, maggiorenni, in buona salute e senza condizioni di vulnerabilità).

Scrivo potenzialmente perché, come è noto, l'applicazione a tali migranti della c.d. procedura accelerata di frontiera è stata oggetto di diverse sentenze che non hanno convalidato i provvedimenti di trattenimento in tale struttura, contestando la sussistenza di uno dei presupposti di tale procedura, e cioè la presunzione di provenienza di Paesi c.d. sicuri, per quanto oggi stabilita non più per decreto ministeriale (art. 28-bis d.lgs. 25/2008) ma per legge ogni sei mesi (d.l. 158/2024).

Per i giudici, infatti, tale presunzione di sicurezza non è insindacabile per cui un Paese sicuro può non essere considerato tale se una parte del suo territorio non lo è (così la Grande Sezione della Corte di giustizia UE nella ormai famosa sentenza del 4 ottobre 2024 C-406/22) oppure per determinate categorie di persone discriminate per ragioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche o condizioni personali e sociali (così il Tribunale di Roma nella sentenza del 18 ottobre 2024) oppure ancora quando vi siano gravi motivi per ritenere un Paese non sicuro per la specifica situazione in cui si trova il richiedente protezione internazionale (artt. 36, comma 1, dir. 2013/32/UE e 2-bis, comma 5 d.lgs. 25/2008) in conformità alla natura individuale, e non collettiva del diritto di asilo sancito dall'art. 10, comma 3, della nostra Costituzione.

Di qui le decisioni dei giudici nazionali di disapplicare la normativa nazionale, ritenuta in contrasto con quella dell'UE per come interpretata dai giudici di Lussemburgo, laddove priva lo straniero della libertà personale, senza adeguata valutazione individuale della necessità e proporzionalità del trattenimento (Trib. Catania 10459-61/2023; Trib. Roma 18.10.2024) oppure di sollevare rinvio pregiudiziale a tale Corte perché valuti la conformità della normativa nazionale a quella dell'UE (Trib. Bologna 14572/2024) oppure chiarisca se un Paese possa definirsi sicuro anche se non lo è una parte del suo territorio oppure per una parte della sua popolazione, così come peraltro previsto dall'art. 61, paragrafo 2, del Regolamento (UE) per la procedura d'asilo n. 2024/1348 del 14 maggio 2024, che entrerà in vigore dal 12 giugno 2026, secondo cui "la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili".

2. Preso atto dell'attuale situazione di stallo, che ha di fatto finora impedito di impiegare la struttura di Gjader per gli scopi originariamente previsti, con il decreto legge, la cui conversione è all'esame di codesta Commissione, si vuole destinare tale struttura non solo come *hotspot* ma anche come Centro di permanenza per i rimpatri (CPR). In essa, infatti, sarebbero trattenuti, previa convalida dell'autorità giudiziaria, gli stranieri già destinatari di decisione di rimpatrio per i quali l'espulsione tramite accompagnamento coattivo alla frontiera non si sia potuta immediatamente eseguire per cause

diverse, che devono corrispondere a quei “casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge”, solo per i quali ai sensi dell’art. 13, comma 3, Cost. si può limitare la libertà personale: la necessità di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (art. 14, comma 1, d.lgs. 286/1998); il pericolo che lo straniero fugga, rendendosi irreperibile (art. 13, comma 4-bis, d.lgs. 286/1998); l’assenza di specifici accordi per il rimpatrio con il Paese dove il migrante dovrebbe essere espulso; l’esistenza di fondati motivi per ritenere che egli abbia presentato domanda di protezione internazionale solo per ritardare l’esecuzione dell’espulsione (art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015).

3. La destinazione della struttura di Gjader non solo come CPSA ma anche come CPR a mio parere non necessita della revisione del citato Protocollo stipulato con l’Albania, dato che esso, all’articolo 4, comma 3, prevede espressamente che le strutture realizzate possano essere utilizzate per effettuare non solo le procedure di frontiera ma anche di rimpatrio.

4. Il mancato impiego del centro di Gjader giustifica, a mio parere, il ricorso al decreto legge, sia perché si tratta di un intervento di natura circoscritta e non sistematica, sia alla luce della lasca interpretazione governativa dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza ex art. 77, comma 2, Cost. avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale. Come è a tutti noto, infatti, il decreto legge viene impiegato dall’esecutivo come iniziativa legislativa rinforzata. Non si tratta – preciso – di piegare il dettato costituzionale a distorsive prassi politico-parlamentari, in un’ottica per così dire giustificazionista, ma di considerare come ormai solidamente acquisita l’interpretazione estensiva dei suddetti presupposti costituzionali. In questa prospettiva, le modifiche introdotte con il decreto legge n. 37/2024 in esame possono ben essere considerate necessarie e urgenti non, come si legge nella relazione al disegno di legge di conversione, al fine di “sfruttare pienamente le potenzialità delle strutture situate in Albania”, quanto direi proprio per cominciare a sfruttarle, a seguito dell’evidenziata attuale fase di stallo, così da evitare, secondo il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2 Cost.), l’attuale mancato utilizzo di strutture per la cui costruzione e gestione sono state impiegate e tuttora si impiegano rilevanti risorse pubbliche.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato che le esigenze di finanza pubblica possono ben integrare i presupposti di necessità ed urgenza ai fini della legittima adozione, con decreto legge, di misure - in questo caso - di efficientamento della spesa pubblica (sentenza 17 dicembre 2013, n. 310, § 10 cons. dir.).

Infine, l’aumento del numero dei CPR disponibili evita e/o comunque previene problemi di incapienza, anche al fine che in essi siano “assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi” nonché “il pieno rispetto della dignità” dello straniero (art. 14, comma 2, d.lgs. 286/1998). Requisiti questi, come è noto, non sempre rispettati.

5. Circa la compatibilità con il diritto dell’UE del trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione in CPR collocati fuori dal territorio nazionale, come puntualmente notato dal Dossier curato dal Servizio Studi di codesta Camera, tale ipotesi, per quanto non espressamente prevista, non è nemmeno espressamente esclusa o vietata dalla vigente direttiva 2008/115/CE in materia di rimpatri. Del resto, come si afferma nella relazione, “sul provvedimento è stata sentita la Commissione europea” la quale, tramite il suo portavoce, ribadendo la posizione espressa in riferimento alla istituzione del CPSA albanese, ha evidenziato come si tratti in buona sostanza non di una applicazione extraterritoriale del diritto dell’UE ma della istituzione di una enclave in cui si continua ad applicare la legge e la giurisdizione italiana e non di quel Paese extra UE, il che quindi costituisce motivo di conferma circa l’applicazione della normativa europea in materia.

6. Sono piuttosto altre, a mio parere, le criticità cui il provvedimento in esame si espone, in parte derivanti dalla scelta originaria di istituire tale enclave nel territorio albanese, in altra parte invece nuove.

Innanzitutto, come evidenziato dal citato Dossier del Servizio Studi, c'è un problema di coordinamento tra l'art. 14, comma 1 primo periodo, del d.lgs. 286/1998, secondo cui il Questore dispone il trattenimento dello straniero da espellere per il tempo strettamente necessario nel CPR "più vicino" e il secondo periodo del medesimo comma, aggiunto dal decreto legge in questione, secondo cui il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, cui il Questore si rivolge, "può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro".

Sembrerebbe dunque che, essendo il centro di Gjader per ovvie ragioni geografiche uno dei più lontani, se non il più lontano, ad esso lo straniero trattenuto in attesa di espulsione possa essere destinato non direttamente ma solo per trasferimento da altro CPR. Tali plurimi spostamenti possono già costituire un fattore di criticità ai fini del "pieno rispetto della dignità" dello straniero cui fa riferimento il citato articolo 14, comma 2, d.lgs. 286/1998.

In questa prospettiva si pone il problema se, come credo, al momento dell'esecuzione del provvedimento di espulsione, gli stranieri non possano essere fatti partire da porti o aeroporti albanesi, perché ciò comporterebbe il loro illegale trasferimento in un Paese extra UE, ma dovrebbero essere ricondotti in un porto o aeroporto italiano, da cui eseguire il provvedimento di espulsione. Infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del citato Protocollo "nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese". Anche in questo caso, dunque, si pone il problema dell'uso non diretto di tale CPR a causa della sua collocazione geografica. Problema che peraltro si ricollega a quello della legge e, di conseguenza, della giurisdizione da applicare qualora nel percorso di trasferimento per o dalle strutture in Albania "tramite mezzi delle competenti autorità italiane" (art. 4, comma 4, del Protocollo) lo straniero commetta reati, come ad esempio la resistenza o le lesioni a un pubblico ufficiale.

7. Tale riferimento si arricchisce di ulteriori profili di criticità laddove si consideri che il citato secondo periodo dell'art. 14, primo comma, del d.lgs. 286/1998 prevede che il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno possa disporre il trasferimento dello straniero - da trattenere in attesa di espulsione - in altro centro, senza che sia esplicitata la necessaria adozione di un provvedimento formale in tal senso. Che possa trattarsi di una mera assegnazione, e dunque di un comportamento materiale dell'amministrazione, trova conferma nel fatto che la disposizione citata non fa riferimento ad un obbligo di motivazione circa i presupposti e i criteri alla base di tale trasferimento. È vero che, nella relazione al disegno di legge di conversione, ma non nel testo del decreto legge, si fa riferimento ai provvedimenti di trasferimento dei detenuti, ai sensi dell'articolo 42 della legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, ma è anche vero che tale disposizione indica specificamente le motivazioni per cui tali trasferimenti possano essere effettuati dall'amministrazione penitenziaria.

La possibile mancata emanazione del provvedimento di trasferimento e l'assenza di un obbligo di motivazione costituiscono una violazione della riserva rinforzata di legge sancita dall'articolo 10, comma 2, della Costituzione secondo cui "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

8. L'assenza di motivazione del provvedimento di trasferimento dello straniero da un CPR ad un altro ha conseguenze rilevanti ai fini dell'esercizio del suo diritto di difesa perché a seguito di esso si potrebbe determinare la variazione del giudice territorialmente competente chiamato a convalidare o

meno tale provvedimento, ovvero a riesaminarlo o prorogarlo, con possibile violazione del principio sancito al primo comma dell'articolo 25 della Costituzione secondo cui "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge". Sorge quindi la preoccupazione che tali trasferimenti possano essere presi in funzione degli orientamenti giurisprudenziali più o meno restrittivi adottati dai giudici in fase di valutazione dei presupposti che giustificano il trattenimento. Ciò tanto più alla luce della recentissima sentenza della III sezione civile della Cassazione n. 2967 pubblicata lo scorso 6 febbraio in base alla quale il giudice deve svolgere un controllo pieno, e non meramente esteriore o formale, circa la sussistenza e la congrua motivazione delle condizioni sia del trattenimento (o della sua eventuale proroga), sia della successiva espulsione.

Al di là di tale fondata preoccupazione, rimane comunque ferma la differenza di trattamento, ai fini dell'effettiva garanzia del diritto di difesa, dei migranti che saranno trattenuti nel CPR in Albania, rispetto a coloro che saranno invece trattenuti in altri CPR. Solo i primi, infatti, potranno avere contatti con i loro avvocati difensori solo a distanza e da remoto, tramite collegamento riservato in videoconferenza. In tal senso, non si può conclusivamente non aggiungere come, per gli stessi motivi, a causa di evidenti difficoltà logistiche, di fatto sarà impedito a tali stranieri la possibilità di avere contatti e colloqui con visitatori provenienti dall'esterno, per quanto formalmente garantiti.

Differenze di trattamento che, in assenza - come detto - di adeguate giustificazioni, possono tramutarsi in irragionevoli discriminazioni.

## Modifiche apportate

**Legge 14/2024 Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno.**

### Articolo 3

2. Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte **esclusivamente** persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso **nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#)**

4. Le strutture indicate alle lettere A) e B) dell'allegato 1 al Protocollo sono equiparate a quelle previste dall'articolo 10-ter, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#). La struttura per il rimpatrio indicata alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo è equiparata ai centri previsti ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al [decreto legislativo n. 286 del 1998](#). **Il trasferimento effettuato dalle strutture di cui all'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al [decreto legislativo n. 286 del 1998](#) alla struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo 14, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto.**».

### TUI

### Articolo 14

1. Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. A tal fine effettua richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, di cui all'[articolo 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189](#), **che può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro**. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis, anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

5. La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi tre mesi. **È fatta salva la facoltà di disporre, in ogni momento, il trasferimento dello straniero in altro centro, ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il citato trasferimento non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato e non è richiesta una nuova convalida**. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori tre mesi. Anche prima di tale termine, il

questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Il termine complessivo di sei mesi può essere prorogato dal giudice, su richiesta del questore, per ulteriori periodi di tre mesi e per una durata complessiva non superiore ad altri dodici mesi, nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento sia durata più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte dello straniero o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi. Lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di sei mesi può essere trattenuto presso il centro alle condizioni e per la durata indicati nel periodo precedente. Nei confronti dello straniero a qualsiasi titolo detenuto, la direzione della struttura penitenziaria richiede al questore del luogo le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche. Ai soli fini dell'identificazione, l'autorità giudiziaria, su richiesta del questore, dispone la traduzione del detenuto presso il più vicino posto di polizia per il tempo strettamente necessario al compimento di tali operazioni. A tal fine il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia adottano i necessari strumenti di coordinamento.