

Il campo di battaglia legale intorno alla nozione di “paese di origine sicuro”, dalla Sicilia all’Albania. Sul confinamento epistemico e spazio-temporale del diritto di asilo

The Legal Battleground Surrounding the Notion of “Safe Country of Origin”: From Sicily to Albania. On the Epistemic, Spatial and Temporal Bordering of the Right to Asylum

CHIARA DENARO¹

Sommario

A distanza di due anni dalla ratifica da parte del Senato del protocollo Italia-Albania, e nonostante il parziale fallimento della sua implementazione, l’approccio di gestione che esso introduceva resta al centro di complesse battaglie legali e politiche. La sua implementazione prevedeva la selezione in alto mare dei cittadini stranieri “eleggibili” alle procedure accelerate in frontiera introdotte dal cd. Decreto Cutro - e il loro trasferimento in Albania, in strutture detentive sotto giurisdizione italiana. A fronte di una radicale messa in discussione di tali procedure da parte di tribunali italiani e della Corte di Giustizia dell’Unione Europea il governo italiano procedeva da un lato nella “delegittimazione” dell’operato dei giudici e dall’altro nell’emissione di nuove disposizioni normative, volte a superare la giurisprudenza “scomoda”.

Attraverso un approccio di ricerca socio-legale, il presente contributo esamina le battaglie legali che hanno preso forma attorno alla nozione di “paese di origine sicuro”, a livello locale, nazionale ed europeo. In particolare, esso mette in luce come tale nozione sia divenuta funzionale a processi di confinamento epistemico e spazio-temporale dell’asilo, nonché di svuotamento di tale diritto.

Infine, riconoscendo l’impatto non soltanto giuridico ma anche politico e culturale delle battaglie legali avvenute, il contributo si interroga sulla loro eredità alla luce dell’imminente entrata in vigore del Patto Europeo sulle migrazioni e l’asilo, quale strumento potenzialmente in grado di minare ulteriormente i diritti dei richiedenti protezione internazionale.

Parole chiave: battaglie legali; paese di origine sicuro; diritto di asilo; Italia; Albania

¹ Dipartimento Culture e Società, Università di Palermo. chiara.denaro01@unipa.it. Il presente articolo è frutto di attività di ricerca indipendente.

Abstract

Two years after the Italian Senate's ratification of the Italy-Albania protocol, and despite the partial failure of its implementation, the management approach it introduced remains at the heart of complex legal and political struggles. Its implementation involved the selection on the high seas of foreign nationals deemed "eligible" for the accelerated border procedures introduced by the so-called "Cutro Decree", and their subsequent transfer to detention facilities under Italian jurisdiction in Albania. In response to the radical challenging of these procedures by Italian courts and the Court of Justice of the European Union, the Italian government has moved, on the one hand, to "delegitimise" the judiciary's work and, on the other, to issue new regulatory provisions aimed at bypassing "inconvenient" case law.

Through a socio-legal research approach, this article examines the legal battles that have emerged around the notion of "safe country of origin" at local, national, and European levels. In particular, it highlights how this notion has become functional to processes of epistemic, spatial and temporal confinement of asylum, as well as to the hollowing out of this right.

Finally, by acknowledging the legal, political, and cultural impact of these legal struggles, this contribution questions their legacy in view of the imminent entry into force of the new European Pact on Migration and Asylum, a tool potentially capable of further undermining the rights of seekers of international protection.

Keywords: legal battleground, safe country of origin, right to asylum, Italy, Albania

1. Introduzione

A distanza di due anni dalla ratifica al Senato del protocollo tra Italia e Albania² – definito da Human Rights Watch una "farsa costosa e crudele"³ – e pur a fronte del suo parziale fallimento, l'approccio di gestione delle migrazioni verso l'Italia che esso introduceva resta al centro di complesse battaglie legali e politiche, a livello locale, nazionale ed europeo. In particolare, esso prevedeva la de-localizzazione delle procedure di frontiera al di

2 Il 14 febbraio 2024 avveniva la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria, siglato a Roma il 5 novembre 2023, nonché norme di coordinamento interno. Vedasi Legge n. 14/24 del 21 febbraio 2024, GU n. 44 del 22 febbraio 2024.

3 Vedasi <https://www.hrw.org/news/2024/06/06/italy-migration-deal-albania-costly-cruel-farce> (consultato il 3 aprile 2026).

fuori del territorio italiano. A distanza di pochi mesi dall’entrata in vigore del Patto Europeo sulle migrazioni e l’asilo, prevista per il 12 giugno 2026, alcune delle questioni al centro del dibattito sull’Accordo, contestate a livello giudiziario e politico, acquistano nuova rilevanza⁴.

Siglato il 5 novembre 2023 a Roma, l’Accordo Italia-Albania prevedeva la costruzione di un hotspot, presso il porto di Shengjin e di una struttura polifunzionale a Gjadër, comprendente un centro di trattenimento per richiedenti asilo (880 posti), un centro per il rimpatrio (144 posti) e un carcere (20 posti)⁵. Tali strutture, formalmente sotto giurisdizione italiana, erano destinate al confinamento di determinate categorie di persone migranti, dapprima intercettate in acque internazionali da assetti navali delle autorità italiane, poi selezionate e trasferite via mare verso l’Albania. I criteri di selezione erano in parte simili a quelli individuati dal “Decreto Cutro”⁶ per le cd. procedure accelerate in frontiera, ovvero: il genere maschile e l’età adulta, la provenienza da un paese di origine sicuro (*Safe Country of Origin*, SCO), la non sussistenza di “esigenze particolari”, ovvero condizioni di vulnerabilità⁷ e la mancata consegna di un passaporto in corso di validità. Secondo le Procedure Standard Operative (*Standard Operating Procedures*, SOPs) adottate dal Ministero dell’Interno riguardo le attività condotte in mare nell’ambito dei trasferimenti verso l’Albania, la selezione sarebbe avvenuta in acque internazionali, e si sarebbe articolata in due fasi: una prima, a bordo dell’assetto navale che intercettava i migranti, una seconda a bordo dell’assetto che li avrebbe poi condotti in Albania⁸. Nonostante l’allocazione di 13.500.000,00 di euro per il noleggio di mezzi navali privati da impiegare nel trasferimento dei migranti in Albania⁹, la gara d’appalto andava deserta, e il governo italiano decideva di impiegare a tal fine navi della Marina Militare Italiana.

4 I 10 atti normativi introdotti dal Patto Europeo sulla Migrazione e l’Asilo e ulteriori informazioni sono disponibili su: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (consultato il 3 aprile 2026).

5 Ulteriori informazioni sulle strutture avviate in Albania sono disponibili su: <https://trattenuti.actionaid.it/strutture/ctra-gjaderin/> (consultato il 3 aprile 2026).

6 Trattasi del Decreto-legge del 10 marzo 2023, n. 20, recante “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto dell’immigrazione irregolare. Emanato dal governo in seguito al naufragio di Cutro del 26 febbraio 2023, il Decreto veniva convertito in Legge n. 50/2023 e pubblicato nella GU n. 104 il 5 maggio 2023.

7 Le categorie di persone con esigenze particolare erano elencate nell’art. 17 del D.lgs. 142/15, che recepiva la direttiva UE “accoglienza” (2013/33).

8 Il testo delle Procedure Operative Standard (SOP) adottate dal Ministero dell’Interno, ottenuto dall’ASGI – Progetto InLimine in seguito ad accesso civico generalizzato, è disponibile su: <https://www.asgi.it/inlimine/le-sop-sulle-attivita-condotte-in-mare-nellambito-dei-trasferimenti-forzati-in-albania/> (consultato il 3 aprile 2026).

9 Vedasi <https://www.poliziadistato.it/statics/16/consultazioni-preliminari-di-mercato-noleggio-navi-protocollo-italia-albania.pdf> (consultato il 3 aprile 2026).

L'implementazione del protocollo prendeva il via proprio l'11 ottobre 2024, anniversario del noto "naufregio dei bambini", ove avevano perso la vita oltre 268 persone. La stessa nave *Libra*, che all'epoca non era stata autorizzata a percorrere sole 17 miglia per soccorrere le oltre 400 persone a bordo del peschereccio che poi si capovolve, bensì stata lasciata in *stand by* per oltre cinque ore, sarebbe stata la prima ad essere impiegata per il trasferimento in Albania¹⁰.

A fronte di operazioni di trasferimento costosissime, sia da un punto di vista economico che umano, i primi tre tentativi di implementare il protocollo, rispettivamente nell'ottobre e novembre 2024, e nel gennaio 2025 si risolvevano in un nulla di fatto: il Tribunale di Roma decideva di non convalidare i trattenimenti dei migranti in Albania e ne ordinava la liberazione e il trasferimento verso l'Italia.

Le decisioni emesse dalla Sezione Specializzata del Tribunale di Roma si ponevano in piena continuità con quelle adottate nei mesi precedenti dai tribunali siciliani: Catania non aveva convalidato il 100% dei trattenimenti, mentre Palermo ben il 90%¹¹. Essi erano stati rispettivamente disposti dalle questure di Ragusa e Agrigento nell'ambito delle procedure accelerate in frontiera introdotte nell'aprile 2023 dal cd. "Decreto Cutro", e avrebbero previsto la detenzione dei richiedenti asilo provenienti da SCO nelle strutture di Ragusa-Modica (84 posti)¹² e Porto Empedocle (70 posti)¹³, istituite a tal fine. Cinicamente intitolato al naufragio di Cutro, ove il 26 febbraio 2022 almeno 94 persone avevano perso la vita, il decreto-legge 20/2023, poi convertito in L. 50/2023, prevedeva il trattenimento per i richiedenti asilo di sesso maschile, in condizioni di "non-vulnerabilità", provenienti da cd. paesi di origine sicuri, privi di passaporto in corso di validità e non in grado di fornire una garanzia economica finanziaria di oltre 4900 euro¹⁴.

10 Per una ricostruzione del naufragio dell'11 ottobre 2013 e della vicenda processuale collegata vedasi [https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/naufregio-dei-bambini-niente-assoluzione-per-chi-ha-ritardato-i-soccorsi/#:~:text=naufregio%20dei%20bambini%20\(prevalentemente%20siriani,naufregio%20di%20Lampedusa](https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/naufregio-dei-bambini-niente-assoluzione-per-chi-ha-ritardato-i-soccorsi/#:~:text=naufregio%20dei%20bambini%20(prevalentemente%20siriani,naufregio%20di%20Lampedusa) (consultato il 3 aprile 2026).

11 La sezione specializzata del Tribunale di Catania era competente per le convalide dei trattenimenti presso la struttura di Ragusa-Modica, mentre quella di Palermo era competente per le convalide presso la struttura di Porto Empedocle. Vedasi anche <https://www.ilsole24ore.com/art/decreto-cutro-tribunale-palermo-respinge-90percento-richieste-trattenimento-migranti-AG5BaJG> (consultato il 3 aprile 2026).

12 Ulteriori informazioni sulla struttura di trattenimento di Ragusa-Modica sono disponibili su: <https://trattenuti.actionaid.it/strutture/ctra-ragusa-modica/> (consultato il 3 aprile 2026).

13 Ulteriori informazioni sulla struttura di trattenimento di Porto Empedocle sono disponibili su: <https://trattenuti.actionaid.it/strutture/ctra-porto-empedocle/> (consultato il 3 aprile 2026).

14 In seguito al ricorso presentato dall'avvocatura di stato avverso le 17 non-convalide dei trattenimenti da parte dei giudici catanesi, la Corte di Cassazione aveva rinviato la

Per i cittadini stranieri eleggibili a queste procedure secondo il “Decreto Cutro”, il trattenimento non era finalizzato al rimpatrio – come nel caso dei CPR – bensì “alla valutazione del diritto della persona a fare ingresso sul territorio italiano”.

Nell’ambito delle politiche di “deterrenza” dei viaggi indesiderati attraverso il Mediterraneo, il Protocollo Italia-Albania rappresentava un ulteriore strumento volto a “prevenire lo sbarco” di determinate categorie di migranti in Italia, attraverso la de-localizzazione della frontiera in Albania. In altre parole, le procedure di intercettazione e selezione dei migranti in “acque internazionali” che precedevano il trasferimento, consistevano in un’esasperazione della già nota “finzione di non ingresso” sul territorio italiano¹⁵. Eppure, gli assetti navali italiani utilizzati per tali operazioni erano da considerarsi “territorio italiano”. Lo stesso valeva per i nuovi centri di trattenimento per richiedenti asilo istituiti in Sicilia, ove le nuove procedure pretendevano di valutare il diritto di “ingresso” sul territorio italiano, *de facto* già avvenuto.

Nonostante questa finzione, sulla (il-)legittimità di queste procedure si sarebbero pronunciati i tribunali italiani. Da Catania a Palermo, sino a Roma, al cuore delle decisioni di “non-convalida” vi era la contestata nozione di “paese di origine sicuro”¹⁶, negli anni individuata dal governo come criterio di “accesso” sempre più dirimente nelle procedure di accesso all’asilo, e di riconoscimento della protezione internazionale. In seguito alla conversione in legge del Decreto Cutro, il governo italiano aveva ampliato la lista dei paesi di origine da considerarsi sicuri, contenuti in un decreto interministeriale emanato nel maggio 2024: tra i 22 paesi in essa indicati, vi erano la Tunisia, l’Egitto, il Bangladesh, la Costa d’Avorio, il Senegal¹⁷.

Eppure, in sede di (non)convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo provenienti da paesi di origini suppostamente sicuri, i giudici siciliani ne avevano messo in luce la sostanziale insicurezza: a loro avviso, considerare sicuri paesi come la Tunisia, l’Egitto e il Bangladesh era in contrasto

valutazione di legittimità della garanzia economica prevista dalla L. 50/2023 alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Successivamente, il Governo italiano aveva proceduto alla modifica del testo normativo sul punto in questione, attribuendo alle Questure autonomia decisionale sull’importo di tale garanzia, in base al paese di origine. Ad esempio, la garanzia economica richiesta ai cittadini tunisini ammontava intorno ai 2500 euro. Sulla vicenda vedasi anche <https://rivista.eurojus.it/il-decreto-cutro-al-vaglio-della-corte-di-giustizia-negata-la-procedura-durgenza-sulla-compatibilita-della-garanzia-finanziaria-con-il-diritto-dellunione-europea/> (consultato il 3 aprile 2026).

15 Sulla finzione di non ingresso si veda anche: <https://www.adimblog.com/2022/01/31/la-finzione-di-non-ingresso-nel-nuovo-patto-sulla-migrazione-e-lasilo-de-tenzione-sistemica-ai-confini-delleuropa/> (consultato il 3 aprile 2026).

16 Art. 37 della cd. “Direttiva Europea Procedure”, 2013/32 UE.

17 Vedasi decreto del 7 maggio 2024 recante “Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall’articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, GU Serie Generale n. 105 del 07-05-2024.

con le stesse schede paese formulate dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Inoltre, il 4 ottobre 2024, la Corte di Giustizia dell'UE era pure intervenuta sul tema, chiarendo la nozione di *Safe Country of Origin* e sostenendo l'illegittimità di una sua interpretazione "selettiva". Secondo la Corte, affinché un Paese potesse considerarsi sicuro, la sicurezza doveva configurarsi come condizione trasversale, rispetto alle diverse categorie di persone e gruppi sociali, e sussistere "costantemente e generalmente" sull'intero territorio; la presenza di eventuali "eccezioni" non era da considerarsi compatibile con la nozione di sicurezza delineata nell'ambito del diritto dell'Unione Europea¹⁸. Se per un verso, la decisione della CGUE aveva legittimato la linea interpretativa già tracciata dai tribunali siciliani tra 2023 e 2024, essa avrebbe poi orientato le decisioni del Tribunale di Roma sull'Albania. Infine, tale approccio sarebbe stato ulteriormente confermato dalla CGUE il 1° agosto 2025, nell'ambito della decisione sulle cause riunite Alace e Canpelli, oggetto di rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale di Roma. In quella decisione, la CGUE interveniva anche in merito al diritto e dovere dei giudici di disapplicare fonti normative ritenute non conformi con il diritto dell'UE, andandolo a sottolineare.

Mentre si moltiplicavano sia le decisioni di "non-convalida" che i rinvii pregiudiziali alla CGUE, il Governo italiano reagiva attraverso differenti strategie nell'ottica di superare gli ostacoli giudiziari emersi dinanzi al suo piano politico. Da un lato, noti esponenti politici procedevano nella sistematica diffamazione e delegittimazione dei giudici che avevano emesso i provvedimenti "contesi". Dalla giudice Apostolico a Catania, sino alla giudice Albano di Roma, i magistrati venivano tacciati d'essere "comunisti" e di voler "ostacolare la priorità governativa di difendere i confini della patria" e, oltre alla gogna mediatica essi divenivano oggetti di gravi minacce. Ciò avrebbe portato la giudice Iolanda Apostolico a dimettersi, e la giudice Silvia Albano a continuare ad operare sotto scorta.

Inoltre, il governo si lanciava nella continua emissione di nuovi provvedimenti normativi. Se da un lato l'attacco alla magistratura aveva messo a rischio la "separazione dei poteri", tale forma di *autocratic law-making*, rischiava di minare il principio di certezza del diritto¹⁹. Tra i provvedimenti emanati nell'ambito di questo "braccio di ferro" normativo, vi era la trasformazione del decreto ministeriale contenente la "lista dei paesi sicuri"

18 Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), nella causa C-406/22, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Krajský soud v Brně (Corte regionale di Brno, Repubblica ceca), con decisione del 20 giugno 2022, pervenuta in cancelleria il 20 giugno 2022, nel procedimento CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky.

19 Vedasi intervento dell'Avvocato Dario Belluccio il 26 febbraio 2025 presso la CGUE, nell'ambito del procedimento sulle cause riunite Alace e Canpelli.

nella più autorevole forma di decreto-legge²⁰, e l’esclusione delle Sezioni Specializzate dei Tribunali Civili dai processi decisionali in materia di procedure accelerate in frontiera. In altre parole, coloro che avevano contestato la legittimità delle politiche di governo in materia di immigrazione venivano in qualche modo “messi a tacere”, mentre la competenza in materia veniva trasmessa alle “non specializzate” Corti di Appello.

Dinanzi a questi accadimenti – ed alla sempre crescente rilevanza del fronte giuridico quale terreno di interlocuzione e scontro in merito alle politiche di gestione delle frontiere, ricerca e soccorso in mare e diritto di asilo (Denaro, 2024) – il presente contributo si propone di esaminare le battaglie legali che hanno preso forma attorno alla nozione di “paese di origine sicuro”, a livello locale, nazionale ed europeo. In particolare, esso riflette su come tale nozione contribuisca a determinare forme di confinamento epistemico e spazio-temporale dell’asilo. Dinanzi a politiche di gestione delle frontiere esterne dell’UE sempre più restrittive che comprimono il diritto di asilo a livello globale, e alla moltiplicazione degli ostacoli che, precludendone l’esercizio effettivo nei luoghi di frontiera, lo svuotano a livello locale, sembra fondamentale riflettere sulle battaglie legali attualmente in corso, sui nodi attorno ai quali si articolano e sull’impatto delle stesse a livello giuridico, politico e culturale.

La riflessione proposta, assume particolare rilevanza nell’ambito della ormai imminente implementazione del Patto Europeo prevista per giugno 2026, e della configurazione della Sicilia come terreno di sperimentazione, in continuità con quanto accaduto nei passati decenni.

Fondandosi su un approccio di ricerca socio-legale, che ha previsto la raccolta e l’analisi documentale di fonti normative e giornalistiche, l’analisi comparativa di fonti giurisprudenziali, nonché la realizzazione di interviste in profondità con persone migranti, avvocati, e membri della società civile, il presente contributo si articola in quattro sezioni.

Dopo aver contestualizzato le principali novità introdotte dal decreto Cutro e dal protocollo Italia-Albania alla luce dell’evoluzione delle politiche di gestione delle frontiere e di asilo nel Mediterraneo centrale, la prima sezione si sofferma sulla nozione di “non-ingresso”, delineandone le evoluzioni e significati. Successivamente, la seconda sezione mette in luce l’impatto di tali politiche e prassi – in cui le nozioni di “sicurezza” e “vulnerabilità” si configurano come “aghi della bilancia – in termini di confinamento epistemico e spazio-temporale del diritto di asilo. La terza sezione esamina il contenzioso a livello locale e nazionale riguardo l’implementazione delle procedure accelerate in frontiera, dalla Sicilia all’Albania, e si sofferma su alcune delle questioni contese attorno alle quali esso si è articolato tra cui, ine-

20 DECRETO-LEGGE 23 ottobre 2024, n. 158, recante Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, pubblicato in GU n.249 del 23.10.2024.

vitabilmente, la nozione di paese di origine sicuro. Infine, a partire da una riflessione su due pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quarta sezione mette in luce le frizioni esistenti tra il framework normativo delineato dal governo italiano e le norme europee – soffermandosi sulla nozione di paese di origine sicuro. A distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del Patto Europeo sulle Migrazioni e l'Asilo, sembra utile riflettere su come esso rappresenti un tentativo di allineare il diritto dell'Unione Europea alle volontà politiche degli Stati membri, risolvendo quelle frizioni, e nel “comune intento” di limitare la portata del diritto di asilo e minarne il contenuto, nell'ambito di più ampie politiche di gestione delle frontiere.

Da ultimo, le conclusioni propongono un ragionamento sulle implicazioni di queste battaglie legali a livello politico e culturale, oltre che giuridico, ragionando sui *double standards* esistenti in materia di “sicurezza”, e sulla sacrificabilità differenziale dei diritti umani e delle libertà personali, nell'ambito di politiche confinarie e migratorie sempre più razzializzate e disumanizzanti che delineano uno stato di salute sempre più precario delle nostre democrazie.

2. Le politiche di “non ingresso” in Italia e la delocalizzazione della frontiera italiana: tra realtà, finzione e ostinazione

Ripercorrendo le principali evoluzioni delle politiche di gestione delle frontiere esterne dell'UE degli ultimi dieci anni, è possibile rilevare una continuità sostanziale, sia in termini di finalità generali che di strategie introdotte per perseguirle. Sin dal 2015, quando nell'ambito dell'Agenda Europea sulle migrazioni veniva introdotto il cd. “approccio Hotspot”, l'Italia si configurava come attore chiave nella sperimentazione di nuovi dispositivi di categorizzazione, selezione ed esclusione dei migranti in arrivo via mare, nelle cd. zone di frontiera²¹. La contestata nozione di “crisi” era già allora un cardine della narrativa dominante sulle migrazioni verso l'Europa, e le risposte governative alla stessa provavano a convogliarla negli *hotspot*, cd. “punti di crisi”, ovvero strutture prive di un reale fondamento normativo (Penasa, 2017; Gennari et al, 2018). In particolare, era chiaro come il trattenimento *de facto* cui le persone erano sottoposte, fosse in conflitto con le garanzie procedurali e i limiti temporali previsti dall'art. 13 della Costituzione italiana (Benvenuti, 2018). Come prassi sempre più diffusa in Italia, quella dei trattenimenti di migranti presso l'Hotspot di Lampedusa in assenza di convalida giurisdizionale sarebbe stata condannata dalla Corte Europea per i Diritti Umani in diverse occasioni. Da ultimo, il 19 ottobre

21 Per una definizione di “approccio Hotspot” vedasi: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/hotspot-approach_en (consultato il 3 aprile 2026).

2023, la Corte emetteva di tre decisioni “gemelle”, che sancivano l’esposizione dei cittadini tunisini trattenuti a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 della Convenzione EDU), e la violazione del loro diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5)²².

Eppure, se già nel 2015, era evidente come la crisi non fosse “migratoria”, bensì “gestionale” – e dettata dalla mancata volontà istituzionale sia di riconoscere il carattere strutturale delle mobilità umane verso e attraverso l’Europa, che di predisporre opportuni interventi – negli anni a venire fu sempre più chiaro come fosse il diritto di asilo stesso ad essere messo in crisi (Boswell 2000, Sciarba 2017). Già compresso a livello globale, attraverso politiche di esternalizzazione delle frontiere e accordi bilaterali che minavano il diritto di lasciare il proprio paese, nonché l’accesso al territorio di “paesi sicuri” ove chiedere asilo, esso era poi svuotato a livello locale, attraverso gli ostacoli relativi all’accesso alla procedura di asilo, al riconoscimento forme di protezione internazionale e dunque ai diritti civili, politici e sociali che avrebbero dovuto sostanziarlo (Trucco 2002, Sciarba 2009, Mastromartino 2011, Denaro 2016).

A mano a mano, la propaganda costruita attorno alla necessità di “prevenire le partenze”, e “limitare gli arrivi” via mare, si traduceva per un verso in politiche di sistematica violazione del “diritto di fuga” (*right to flee*) (Moreno-Lax, 2020) e per l’altro in politiche di “non-ingresso” (*non-entrée*) (Hirsh 2017, Papastavridis 2018). Nella sua analisi del contesto australiano, Hirsh metteva in luce come le politiche di “non ingresso” prendessero forma sia a livello “unilaterale” – attraverso l’imposizione di requisiti per l’ottenimento dei visti, lo sviluppo di tecnologie di sorveglianza, le pratiche di intercettazione in mare ed espulsione dal territorio australiano – che “cooperativo” – attraverso la firma di accordi regionali che prevedevano la deterrenza, la detenzione, e la deportazione dei richiedenti asilo da parte di paesi terzi, non firmatari della convenzione di Ginevra, a nome dell’Australia.

Spostando il focus sul Mediterraneo centrale, la letteratura ha messo in evidenza il ruolo degli accordi di cooperazione bilaterale – ad esempio tra l’Italia e la Libia, successivamente replicati con la Tunisia – nel delineare politiche di *non entrée* (Papastavridis 2018). Come è noto, tali accordi prevedono il finanziamento, l’addestramento e l’equipaggiamento delle autorità degli stati nord-africani nell’ambito di più ampi processi di delega della responsabilità di sorvegliare le frontiere esterne dell’UE. Eppure, nonostante l’impatto delle politiche di esternalizzazione – e dunque delle sistematiche operazioni di intercettazione dei migranti in mare e respingimento verso i

22 Si tratta delle sentenze sui casi “M.A. c. Italia” (13110/18), A.B. c. Italia (13755/18) e A.S. c. Italia (20860/20). Le stesse violazioni erano state riscontrate dalla Corte EDU nel 2023, con la decisione J.A. et al. c. Italia (21329/18) riguardo quattro cittadini tunisini trattenuti presso l’Hotspot di Lampedusa per 10 giorni alle fine del 2017, e ancor prima con la sentenza del 2016 sul caso Khlaifia et al. c. Italia (16483/12).

paesi da cui tentavano di fuggire – il tema della possibile giurisdizione italiana ed europea per le violazioni dei diritti umani e del diritto di asilo da esse implicate resta piuttosto insoluto. Tra i tentativi di colmare quelli che Itamar Mann (2018) ha definito come *legal black holes*, Mariagiulia Giuffré e Violeta Moreno-Lax (2017) hanno ipotizzato l'esistenza di una giurisdizione funzionale (*functional jurisdiction*), dell'Italia, dovuto all'esercizio di un "controllo senza contatto" (*contactless control*), su quelle operazioni.

In continuità con le politiche di prevenzione delle partenze, attuate sulla sponda sud del Mediterraneo, una molteplicità di azioni venivano messe in atto negli stati sudeuropei, al fine di limitare il numero di persone che – in seguito all'approdo – fossero in condizioni di esercitare il diritto di chiedere asilo, vedersi riconosciuta una forma di protezione e dunque di conseguire il "diritto di rimanere sul territorio europeo".

Alcuni di questi strumenti si fondavano su una finzione epistemica volta a mettere in discussione – da un punto di vista procedurale, oltre che meramente discorsivo – l'avvenuto accesso al territorio italiano in seguito all'attraversamento delle frontiere marittime, terrestri o aeree. La cd. "finzione di non ingresso" consisteva nella "negazione" della presenza di persone indesiderate sul territorio, e si configurava come strumento di evasione di una più ampia responsabilità nei loro confronti. Sin dai primi anni duemila, e successivamente attraverso l'approccio hotspot, la "finzione di non ingresso" si era materializzata nei cd. "respingimenti differiti", che presumevano la collocazione temporale del respingimento come *ex ante* rispetto a un vero e proprio accesso al territorio (Vassallo Paleologo 2009; Cherchi 2019). In continuità con queste politiche, e con le procedure di categorizzazione e selezione dei "non richiedenti asilo" e il loro incanalamento in percorsi di detenzione finalizzati al rimpatrio, si ponevano le procedure accelerate in frontiera, definite nel "Decreto Salvini"²³, rinnovate con il "Decreto Cutro" (Praticò 2023, Passalacqua, 2024).

In pratica, l'intento delle procedure previste al nuovo art. 7-bis del "Decreto Cutro", era quello di "valutare" il diritto dei cittadini stranieri di "fare ingresso" sul territorio italiano – trattenendoli in strutture a tal fine introdotte dall'art. 6-bis – pur a fronte dell'evidenza dell'avvenuto accesso.

Nell'ambito delle cd. politiche di *non-entrée*, il protocollo Italia-Albania andava a configurarsi come ulteriore sforzo, di ostacolare l'accesso al territorio italiano: non più soltanto simbolico ma anche fattuale. Attraverso le procedure introdotte dallo stesso, parte della frontiera italiana veniva delocalizzata dapprima in acque internazionali, e successivamente in territorio

23 Vedasi Progetto In Limine di Asgi e A Buon Diritto Onlus (2020), *Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera*, Questione Giustizia, su: https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php (consultato il 3 aprile 2026).

albanese, nell’intento di impedire l’accesso “fisico” dei migranti al territorio italiano.

Eppure, anche tale delocalizzazione della frontiera non era altro che mera finzione. Innanzi tutto, secondo il diritto marittimo internazionale e la giurisprudenza europea²⁴, gli assetti battente bandiera italiana, pur trovandosi in acque internazionali, rappresentavano a tutti gli effetti il territorio del paese di bandiera, ed erano quindi soggetti alla sua giurisdizione. In secondo luogo, lo “sbarco in Albania”, avveniva in una zona di giurisdizione italiana – esclusiva in tema di migrazioni – e concorrente con quella albanese sulle restanti questioni giuridiche.

Al di là della finzione sul mancato accesso al territorio, il protocollo Italia-Albania portava con sé – in continuità con il passato – ostacoli reali nell’accesso alla protezione internazionale e, più in generale, alla fruizione dei diritti fondamentali ad esso correlati. L’intercettazione dei migranti in acque internazionali da parte delle autorità italiane – sia nell’ambito di eventi di ricerca e soccorso (*Search and Rescue*, SAR), che di operazioni di polizia (*law enforcement*) – non comportava il termine della traversata in mare, ed estendeva per diversi giorni, inutilmente, la sofferenza delle persone coinvolte. Le prime tre sperimentazioni del protocollo Italia-Albania – tra l’ottobre 2024 e il gennaio 2025 – avevano messo in luce come le tempistiche e le modalità l’intera procedura sollevassero profili di illegittima privazione della libertà personale, e come l’accesso alle garanzie procedurali previste dalle norme sull’asilo risultasse gravemente compromesso.

Inoltre, secondo il diritto marittimo internazionale, le operazioni di soccorso erano da considerarsi concluse solo a seguito di un “tempestivo” sbarco in un *Place of Safety* (POS), e un qualsivoglia assetto navale non poteva considerarsi tale. Eppure, le persone considerate eleggibili al trasferimento in Albania, permanevano per giorni su assetti navali privi dei requisiti necessari per ospitarle. Inoltre, l’accertamento dei criteri di selezione – tra cui la nazionalità e la (non) sussistenza di situazioni di vulnerabilità – non poteva avvenire in alto mare, sia per l’assenza di personale qualificato che per l’inadeguatezza degli spazi e dei tempi previsti per tali attività²⁵. Viceversa, secondo quanto stabilito dalle SOPs, le operazioni di *pre-screening* e pre-identificazione – mediante compilazione di “foglio notizie” – avrebbero dovuto essere compiute in acque internazionali, con la finalità di selezionare i cittadini stranieri “eleggibili” per il trasferimento in Albania prima che potessero approdare sul territorio italiano.

24 Vedasi CEDU (2012), nella decisione sul caso Hirsi, Jamaa et al. c. Italia.

25 Per una disamina delle categorie di persone portatrici di esigenze particolari si veda il paragrafo successivo. Sui requisiti necessari all’individuazione delle vulnerabilità, in termini di personale, setting e procedure, vedasi il Vademecum curato dall’UNHCR <https://www.unhcr.org/it/media/vademecum-vulnerabilities-ita-pdf> (consultato il 3 aprile 2026).

“Agli effetti delle presenti SOP, sono considerate, in sede di valutazione preliminare” – da svolgersi a bordo di assetti navali italiani coinvolti in non meglio specificate “attività condotte in mare” – “non eleggibili in senso assoluto le persone di sesso femminile, i migranti visibilmente minori di età e non accompagnati, le persone affette da patologie o minorazioni fisiche evidenti, gli anziani, le persone che spontaneamente consegnino il proprio passaporto o documento equipollente in corso di validità”, scriveva il Ministero dell’Interno. E proseguiva “a seguito di interventi di assetti riferibili alle Amministrazioni di cui all’Accordo Tecnico in premessa” – ovvero Guardia Costiera e Guardia di Finanza – “non appena raggiunti i contatti di interesse e poste in essere tutte le attività di competenza finalizzate innanzi tutto a garantire il compimento delle operazioni in sicurezza” [...] il personale operante [...] effettua il trasbordo degli stessi sugli assetti intervenuti” – che si sarebbero poi diretti verso “un’area preventivamente individuata per il possibile *rendez vous*, con la *nave hub*”, che avrebbero poi compiuto la traversata verso l’Albania.²⁶

Sempre secondo le SOPs redatte dal Ministero dell’Interno, a bordo di tali assetti avrebbero dovuto essere svolte attività di *pre-screening*, e addirittura di pre-identificazione, mediante la compilazione del foglio notizie. Eppure, come metteva in luce Fulvio Vassallo Paleologo (2024) a partire da una disamina della giurisprudenza vigente a livello nazionale, europeo e internazionale, ciò avrebbe violato il diritto dell’Unione Europea e la Costituzione italiana²⁷.

Purtroppo, al di là della fallimentare sperimentazione delle procedure accelerate di frontiera previste dal Decreto Cutro e della loro applicazione nell’ambito dell’accordo Italia-Albania, la “finzione di non ingresso” avrebbe continuato a rappresentare uno strumento chiave di esclusione nei percorsi di accesso all’asilo, configurandosi come elemento centrale nell’impianto normativo formalizzato nell’ambito del Patto Europeo sulle migrazioni (Rondine 2023, 2024).

3. Sul confinamento epistemico e spazio-temporale dell’asilo

Oltre alla “finzione di non ingresso” sul territorio italiano, vi erano una molteplicità di ostacoli di natura concettuale, procedurale, e spazio-temporale che limitavano l’accesso al diritto di asilo nelle zone di frontiera del sud

26 Nelle SOPs il Ministero immaginava ancora che le *navi hub*, potessero essere private, e dunque al punto 5 chiariva le caratteristiche dell’accordo.

27 Vedasi in particolare Vassallo Paleologo, F. (2024), *Il pre-screening a bordo di Nave Libra viola il diritto dell’Unione Europea e la Costituzione italiana*, ADIF, 15 ottobre 2026, su <https://www.a-dif.org/2024/10/15/il-pre-screening-a-bordo-di-nave-libra-viola-il-diritto-dellunione-europea-e-la-costituzione-italiana/> (consultato il 3 aprile 2026).

Europa. Le nozioni di “paese di origine sicuro” e quella di “vulnerabilità” si configuravano come criteri chiave nei percorsi di selezione e categorizzazione, che comportavano l’esclusione di categorie di migranti dall’accesso alla procedura di asilo. Tali nozioni, favorivano un’operazione di confinamento epistemico del diritto di asilo, minandone nella prassi il carattere di universalità, e la teorica “indipendenza” dalla nazionalità di origine dei richiedenti. Esse inoltre contribuivano a determinare ulteriori forme di confinamento spazio-temporale, nell’ambito dei contesti di detenzione *de facto* negli hot-spot (art.6), e *de iure* finalizzata alla “valutazione del diritto di fare accesso al territorio” (art.6-bis) o al rimpatrio (art.14).

3.1. Sulla nozione di paese di origine sicuro

Negli anni, la nozione di “paese di origine sicuro” si era configurata come elemento e criterio chiave nei percorsi di accesso (reale o mancato) all’asilo: dalle procedure di frontiera, sino alle varie fasi dei processi di *refugee status determination*, la nozione di “sicurezza” (*safety*) del paese di origine era oggetto di ripetute valutazioni, formali e informali, ma comunque dirimenti riguardo la possibilità di vedersi riconosciuta qualche forma di protezione.

Secondo l’art. 37 della cd. “direttiva procedure” (Direttiva 2013/32/UE), un “paese di origine sicuro” è uno stato in cui “sulla base della situazione legale, l’applicazione della legge entro un sistema democratico e le generali circostanze politiche, si può dimostrare che non vi è *in generale e costantemente* alcuna persecuzione come definita nell’articolo 9 della direttiva 2011/95/UE (rifusione della “Direttiva Qualifiche”), né tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti, né minaccia a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno”. Applicabile anche ai cd. “paesi terzi” (*Safe Third Countries*, STC), la nozione di sicurezza è ulteriormente chiarita nell’articolo 38 della stessa direttiva il quale ne stabilisce la sussistenza qualora nel paese: a) la vita e la libertà non sono minacciate a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell’appartenenza a un determinato gruppo sociale o delle opinioni politiche; b) non vi è alcun rischio di “danno grave” come definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di non respingimento ai sensi della Convenzione di Ginevra; d) sia rispettato il divieto di allontanamento, in violazione del diritto alla libertà dalla tortura e da trattamenti crudeli, inumani o degradanti, come stabilito dal diritto internazionale; ed e) esista la possibilità di richiedere lo status di rifugiato ed, eventualmente, di ricevere protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra.

Secondo Godwin-Gill e Mc Adam, il concetto di “paese sicuro” si configurava inizialmente come “meccanismo procedurale per trasferire i richiedenti asilo in altri Stati”, ritenuti sicuri (2021, 392). Pur a fronte dell’in-

tento manifesto di giustificare, attraverso la qualificazione di uno stato – di origine o di transito – come sicuro, il trasferimento di richiedenti asilo verso stati “altri” rispetto a quello raggiunto dalla persona richiedente asilo, la nozione conservava comunque un’importante potenziale di tutela dei diritti umani (Giuffré, Denaro e Raach 2022). I criteri utilizzati per definire un paese – di origine o terzo – come sicuro chiarivano di riflesso ciò che non poteva considerarsi tale, sostanziando ulteriormente il principio di *non refoulement*. Eppure, l’evoluzione in chiave restrittiva dei regimi confinari, finalizzati dunque a prevenire mobilità indesiderate, incideva radicalmente sul rispetto di tale principio. Inoltre, laddove le partenze non erano più “prevenibili”, e gli “arrivi” in Europa si erano già verificati, o stavano per esserlo, gli stessi regimi si dotavano di infrastrutture di categorizzazione e selezione finalizzate (anche) all’esclusione di cittadini indesiderati (El-Enany 2013, Ghazelbash 2021). In queste infrastrutture – che si materializzavano nell’esecuzione delle cd. “procedure di frontiera” la nozione di paese sicuro diveniva un ago della bilancia nei percorsi di accesso al territorio, e alla protezione internazionale e ai diritti correlati (Hailbronner 1993, Hunt 2014, Cornelisse 2016).

Pur a fronte di una ben definita normativa europea, il recepimento della nozione di paese sicuro nelle normative nazionali risultava allora, e risulta ancora oggi, estremamente controverso: in particolare, si riteneva che la diffusione di “pratiche” fondate su questa nozione potessero contribuire a smantellare il diritto di asilo (Shacknove e Byrne 1996, Costello 2005, 2016, Vogelaar 2021). In un rapporto congiunto del 2016, AEDH, EuroMed Rights e FIDH²⁸ mettevano in luce come la “negazione del diritto di asilo” fosse il principale impatto delle politiche del SCO, e prendesse forma attraverso tre strumenti. In primis la presunzione di inammissibilità delle domande di asilo, e dunque l’introduzione dell’onere della prova a carico dei richiedenti. In secondo luogo, l’assenza di ricorso sospensivo, quale elemento facilitare delle violazioni del principio di *non refoulement*. Infine, il sempre più ampio ricorso a procedure accelerate, con contestuale limitazione delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo. Queste, limitazioni erano esattamente quelle rilevate dalla società civile italiana rispetto all’applicazione del criterio del paese di origine sicuro nell’implementazione approccio hotspot a partire dal 2015 e – ancora oggi – nell’applicazione delle misure introdotte dal “Decreto Salvini”, e rinnovate dal cd. “Decreto Cutro”, oggi L. 50/23.

Negli anni, la nozione di paese sicuro aveva dunque subito un capovolgimento epistemico e funzionale: da strumento di tutela dei diritti umani esso diveniva strumento di difesa dei confini, comportando, viceversa, lo svil-

28 Vedasi il rapport disponibile su https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2016/10/AnalysePaysSurs-FINAL-EN-12052016_final.pdf (consultato il 3 aprile 2026).

mento dei diritti di coloro che intendevano attraversarli. Il Patto Europeo sulle Migrazioni e l’Asilo – prevedendo la conversione della cd. “direttiva procedure” 32/2013/UE, nel regolamento UE 2024/1348²⁹, avrebbe confermato questo approccio, e sancito un pressoché completo allineamento tra le volontà politiche di contrasto alle migrazioni esplicitate dagli stati membri e il diritto dell’Unione. Tra le principali novità del regolamento procedure vi è proprio la ridefinizione della nozione di “paese sicuro” che – contrariamente a quanto sancito dalla CGUE nelle decisioni del 4 ottobre 2024 e del 1° agosto 2025 – potrà essere considerato tale anche qualora sussistano eccezioni per categorie di persone e gruppi sociali, o per porzioni di territorio.

3.2. Sulla nozione di vulnerabilità

Nell’ambito dell’evoluzione delle politiche di gestione delle frontiere, delle migrazioni via mare e del diritto di asilo, la nozione di “vulnerabilità” si è nel tempo configurata come ulteriore criterio di selezione e ago della bilancia nei percorsi di accesso all’asilo. Le categorie di persone da considerarsi “vulnerabili” – o, nel linguaggio di UNHCR come “portatrici di particolari esigenze” – erano espresse dall’art. 17 del D.lgs 142/15, che recepiva la direttiva UE “accoglienza” (2013/33)³⁰. A fronte del dibattito scientifico critico sulla nozione di vulnerabilità, si sceglie in questa sede di riferire alla vulnerabilità come “situazione”, potenzialmente connessa all’appartenenza a determinate categorie. Secondo i riferimenti normativi richiamati, erano da considerarsi in situazione di vulnerabilità le donne incinte, i nuclei familiari monoparentali, i minori, i minori non accompagnati, le persone con gravi problemi di salute fisica o mentale, le persone disabili, le persone anziane, le persone sopravvissute a tortura o a violenza intenzionale, tra cui le persone sopravvissute a violenza sessuale e di genere e le vittime di tratta. Ad esse l’UNHCR aggiungeva le persone sopravvissute a naufragio e quelle appartenenti alle categorie LGBTIQ+, quale potenziale fattore di persecuzione e discriminazione ulteriore.

Nell’ultimo decennio si sono moltiplicate le iniziative di advocacy – avviate da Agenzie delle Nazioni Unite quali UNHCR e UNICEF anche da diverse ONG – volte a favorire l’individuazione tempestiva delle persone riconducibili a queste categorie nell’ambito delle operazioni di ricerca e soc-

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

30 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

corso in mare, e di sbarco, nell'ottica di favorirne il tempestivo *referral* a enti qualificati e la presa in carico, oltre che l'approntamento di soluzioni alloggiative adeguate. Inoltre, le situazioni di vulnerabilità dovevano essere oggetto di periodico accertamento e valutazione in diversi contesti, tra cui il trattenimento presso strutture detentive. In particolare, il cd. "decreto Lamorgese", all'art. 3 introduceva la valutazione di "idoneità al trattenimento", a carico dell'autorità sanitaria locale, e poneva in capo all'ente gestore della struttura la responsabilità di verifica periodica³¹. Inoltre, l'emersione di situazioni di vulnerabilità si configurava come ragione di esclusione dalle "procedure accelerate" previste dal Decreto Salvini, e rinnovate dal Decreto Cutro, per i migranti provenienti da Paesi di origine considerati sicuri.

Se per un verso la sussistenza di vulnerabilità "concedeva" un più ampio accesso a diritti, e dunque rappresentava un fattore di "privilegio" per pochi, per l'altro la sua non sussistenza era sempre più utilizzata come "criterio di esclusione" o di privazione dei diritti. Lo "sbarco selettivo" proposto alle navi delle ONG Sos-Humanity e Geo Barents nel novembre 2022, era esattamente fondato sulla strumentalizzazione della nozione di vulnerabilità per finalità di natura politica, che comportava una (s)valutazione differenziale della vita umana (Denaro e Esposito 2023). All'epoca, grazie anche all'intervento presso il porto di Catania di professionisti dell'Autorità Sanitaria Provinciale (ASP), era stato possibile accertare come tutte le persone soccorse in mare da mezzi della società civile in quelle occasioni fossero in situazione di vulnerabilità, dovuta a diversi fattori tra cui la lunga e strutturale esposizione a violazioni nei paesi di transito, quali la Libia o la Tunisia, talvolta in contesti di privazione della libertà personale caratterizzati dall'uso sistematico della tortura e della violenza sessuale e di genere, l'esperienza traumatica del viaggio in mare e infine la ulteriore privazione immotivata della libertà personale a bordo delle navi ONG, impossibilitate a completare lo sbarco. All'epoca, oltre 200 medici avevano sottoscritto una denuncia lanciata dall'ONG Mediterranea Saving Humans, che criticava il ruolo dell'USMAF in questo tipo di processi appellandosi all'Ordine Nazionale del Medici³².

L'utilizzo della valutazione di non-vulnerabilità come strumento di diniego di accesso al territorio e dunque potenziale *refoulement* – era un cardine delle procedure accelerate in frontiera, e delle SOPs previste dal protocollo Italia-Albania.

In pratica, il lavoro di advocacy e il sapere formalizzato all'interno delle linee guida redatte dall'UNHCR sull'individuazione delle persone con par-

31 Vedasi "Direttiva recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni".

32 Vedasi anche <https://mediterraneaescape.org/it/news/oltre-200-medici-denuncia-no-usmaf-all-ordine-nazionale> (consultato il 3 aprile 2026).

ticolari esigenze (art. 17, D.lgs 142/15), e confluite in parte nel Piano di Contingenza della Regione Siciliana – che sottolineava l’importanza di procedere nella loro tempestiva individuazione, all’interno di setting adeguati, da parte di personale qualificato – veniva completamente superato da queste disposizioni. Inoltre, finalità essenziale delle operazioni di *pre-screening* era comunque sempre stato il tempestivo *referral* delle persone in situazione di vulnerabilità, e il loro inserimento in percorsi di assistenza dedicati. In questo “nuovo” contesto, finalità essenziali di queste operazioni erano “altre”, ovvero la categorizzazione, la selezione, ed eventualmente l’esclusione da percorsi di accesso all’asilo.

Le novità introdotte dal Patto Europeo sulle migrazioni riguardo le procedure di screening – delineate nell’omonimo regolamento – e di accesso all’asilo andavano a porsi in piena continuità con questo cambio di passo. Quello della vulnerabilità cessava di essere un “processo di emersione”, da svolgersi in tempi e luoghi adeguati, in presenza di professionisti consapevoli della delicatezza e complessità del tema; esso diveniva un mero oggetto di “valutazione”, da svolgersi in modi e tempi non specificati, e possibilmente da ritenersi “sufficiente” da “non dover essere oggetto di rivalutazione”. Diversamente rispetto al passato, essa diveniva pienamente compatibile con possibili procedure accelerate in frontiera, nonché incanalamento in percorsi di detenzione finalizzata al rimpatrio.

Eppure, in merito alla variazione funzionale della nozione di vulnerabilità – da strumento di tutela a strumento di esclusione – moltissimi professionisti della salute avevano scelto di prendere posizione, mettendo in luce come essa ne determinasse un vero e proprio “scollamento” dal proprio mandato. Sollecitata da un appello lanciato dal personale medico di diverse ONG impegnate nella ricerca e soccorso in mare, che chiedeva una “presa di posizione sulle criticità medico-sanitarie e i rischi di salute per le persone migranti inerenti all’accordo Italia-Albania, si sarebbe espressa anche la Federazione Italiana degli Ordini dei Medici (FNOMCeO)³³. Nell’aderire all’appello, che metteva in luce proprio le criticità del protocollo in relazione agli obblighi stabiliti dal Codice di deontologia medica, la FNOMCeO avrebbe ribadito come l’unica responsabilità del medico fosse *la cura*, “senza alcuna discriminazione, nel rispetto della dignità della persona e dei diritti riconosciuti dalla Carta Costituzionale e dalle Convenzioni internazionali sottoscritte dal nostro Paese” e come, in generale, si potesse affermare che

33 La presa di posizione di Emergency, Medici Senza Frontiere, Mediterranea, Sos-Humanity è disponibile su: <https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2024/11/Appello-per-una-presa-di-posizione-su-criticita-medico-sanitarie-e-rischi-di-salute-per-le-persone-migranti-inerenti-laccordo-Italia-Albania.docx.pdf> (consultato il 3 aprile 2026).

la selezione dei migranti ai fini amministrativi non costituisse un processo di cura³⁴.

Le criticità sollevate nell'appello e confermate dalla FNOMCeO, emergevano chiaramente dall'esito delle tre implementazioni del protocollo Italia-Albania, avvenute tra ottobre 2024 e gennaio 2025. In tutti e tre i casi, situazioni di grave vulnerabilità e minore età emergevano solo in seguito al trasferimento via mare verso l'Albania, e comportavano dunque l'esigenza di ritrasferire immediatamente le persone in Italia. Nella prima sperimentazione, delle 16 persone selezionate in acque internazionali e trasferite, 4 venivano reputate non eleggibili; nella seconda sperimentazione, su 9 persone selezionate, 1 veniva individuata come vulnerabile e ritrasferita immediatamente in Italia; e nella terza 6 persone su 49. I ritrasferimenti verso l'Italia avvenivano ancora una volta via mare esponendo persone individuate come vulnerabili a ulteriore sofferenza e fatica. Come sottolineato da MSF "la mancanza di una certificazione individuale per ogni persona trasferita, uno screening medico effettuato da medici militari e poca chiarezza sugli strumenti utilizzati per l'accertamento dell'età" rappresentava "un rischio per la salute delle persone migranti"³⁵. Oltre a non configurarsi come procedura idonea ai fini dell'accertamento dell'età e della sussistenza di situazioni di vulnerabilità, il *pre-screening* in alto mare era il primo passo di una "procedura di frontiera" successivamente giudicata illegittima dalle corti dedicate.

Estremamente nebulosa appariva dunque la funzione di UNHCR a bordo delle navi militari nell'ambito del protocollo Italia-Albania. Se per un verso tale presenza veniva presentata come "garanzia" delle tutele e precauzioni operative nel tempo delineatesi come essenziali nei percorsi di accoglienza delle persone giunte in Italia via mare, per l'altro essa diveniva fattore di legittimazione di procedure poco tutelanti e affatto trasparenti, che comportavano uno svilimento del diritto di asilo e il venir meno delle garanzie procedurali imposte dalle norme a livello nazionale ed europeo.

3.3. Sul confinamento epistemico e spazio-temporale dell'asilo

Le nozioni di sicurezza e vulnerabilità contribuivano entrambe, in maniera diametralmente opposta, a creare – e viceversa, disfare – i confini epistemici e spazio-temporali dell'asilo.

34 Si veda inoltre <https://portale.fnomceo.it/protocollo-italia-albania-sui-migranti-il-comitato-centrale-fnomceo-la-selezione-dei-migranti-non-e-un-processo-di-cura-e-nei-percorsi-che-coinvolgono-i-medici-preveder/> (consultato il 3 aprile 2026).

35 Vedasi anche <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/protocollo-italia-albania-nuove-criticita-medico-sanitarie-ultimo-trasferimento/> (consultato il 3 aprile 2026).

In merito alla prima nozione, essenziale strumento di confinamento epistemico del diritto di asilo era la cd. “lista dei paesi di origini sicuri”, istituita – e periodicamente aggiornata – mediante decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)³⁶ in applicazione dell’art. 2-bis del d. lgs 25/2008, di attuazione dell’allora “Direttiva Procedure” 2005/85/CE, successivamente rifiuta in 2013/32/UE³⁷. Nell’autunno 2024, la lista in vigore era quella stilata dal decreto del MAECI del 7 maggio 2024, che comprendeva 22 paesi³⁸.

Eppure, se per un verso la categorizzazione dei (non) richiedenti asilo nei luoghi di frontiera avveniva spesso in maniera sommaria³⁹ — nonché in frequente violazione del diritto all’informativa legale, per l’altro nell’ambito delle “procedure accelerate”, veniva introdotto l’onere — per chi riusciva, pur provenendo da un paese ritenuto sicuro, a chiedere protezione internazionale — di dimostrare l’insicurezza specifica del proprio paese di origine.

Ulteriore strumento di confinamento temporale dell’asilo erano le procedure accelerate in frontiera, introdotte tramite il Decreto-legge 113/2018 (cd. *Decreto Salvini*, poi convertito in L. 132/2018) e poi riformulate nel nuovo art. 28-bis del d. lgs 25/2008 comma 2-bis, nell’ambito del cd. *Decreto Cutro*, Decreto-legge 20/2023, poi convertito in L. 50/2023. In particolare, l’art 7-bis recante “Disposizioni urgenti in materia di procedure accelerate in frontiera”, ne prevedeva l’applicazione a cittadini che avessero manifestato la volontà di chiedere asilo direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, e avessero “eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera” (lett. b) o fossero provenienti da paesi sicuri (lettera b-bis). Già nel 2019, una circolare del Ministero dell’Interno⁴⁰ aveva chiarito come le procedure accelerate in frontiera non potessero applicarsi a coloro che “fossero stati recuperati attraverso operazioni SAR, e coloro che si fossero presentati spontaneamente per formalizzare la richiesta di protezione internazionale senza essere stati intercettati dalle Forze di polizia all’atto dello sbarco o, comunque, subito dopo” (Praticò, 2023). Il venir meno di tale circostanza rendeva applicabile a chi giungeva in Italia via mare — e dunque anche a chi veniva intercettato in acque internazionali al fine di essere potenzialmente condotto in Albania — era il solo criterio del “paese di origine sicuro” a determinare l’applicabilità delle cd. procedure accelerate, prima e dopo il Decreto Cutro.

36 Di concerto con Ministero dell’Interno e Ministero della Giustizia

37 Recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

38 Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall’articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. GU Serie Generale n. 105 del 07-05-2024.

39 Da diversi decenni, moltissime organizzazioni della società civile hanno messo in luce meccanismi di selezione delle persone fondati sul colore della pelle e sulla lingua parlata, come indicazione di provenienza dal Nord Africa, e dunque criterio di esclusione dalla procedura di asilo, e simultaneo incanalamento in percorsi di detenzione finalizzata al rimpatrio.

40 N. 8560 del 16 ottobre 2019.

Ulteriori forme di confinamento del diritto di asilo prendevano forma a livello spaziale, nel momento in cui i richiedenti asilo venivano *de facto* – nell’approccio hotspot – e *de iure* – dapprima nei CPR e successivamente nei centri istituiti dall’art. 6-bis. La detenzione comportava una radicale limitazione delle possibilità di comunicazione con il mondo esterno, e comunque di ricevere o scambiare informazioni utili a “ricostruire”, la propria storia in modo da poterla esporre in audizione dinanzi la Commissione Territoriale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato (CT). Come è noto, l’esposizione della propria storia portava con sé considerevoli rischi di ri-traumatizzazione per i richiedenti asilo, talvolta accentuati dall’approccio investigativo adottato dalle Commissioni.

Risultando profondamente intrecciati, i dispositivi di confinamento spaziale e temporale si rafforzavano mutualmente. Infatti, l’accelerazione delle procedure di frontiera e di *Refugee Status Determination*, scandite da scadenze sempre più ravvicinate, incideva profondamente sul tempo a disposizione delle persone per sfidare i confini spaziali imposti dai luoghi di confinamento, interloquire con l’esterno, ricevere informazioni e sostegno, e reperire i documenti e le informazioni necessarie a ricostruire i propri vissuti – potenzialmente traumatici – dinanzi a dei funzionari statali.

La convergenza, o sovrapposizione, tra “accelerazione” delle procedure e le limitazioni determinate dal trattenimento dei richiedenti asilo generava un confinamento spazio-temporale del diritto di asilo.

In continuità con quanto già disposto dal “Decreto Salvini” sulle procedure accelerate in frontiera, il “Decreto Cutro” non faceva altro che rafforzare i confini spazio-temporali già esistenti nei percorsi di (mancato) accesso all’asilo per i cittadini di paesi reputati sicuri: le tempistiche imposte dalle procedure accelerate annullavano gli spazi temporali di “ricostruzione” dei propri vissuti, la connessione con il mondo esterno veniva ulteriormente interrotta dall’introduzione degli ulteriori luoghi di confinamento introdotti all’art. 6-bis. Sino ad allora, i cittadini di paesi di origine ritenuti sicuri – qualora fossero riusciti comunque a manifestare la propria volontà di chiedere asilo, nonostante la privazione del diritto all’informativa legale, e i dispositivi di quasi-automatico incanalamento in percorsi di detenzione finalizzata al rimpatrio, dovevano esser trasferiti verso normali centri di accoglienza, dove sarebbero stati liberi, finalmente, di interloquire con il mondo esterno. Il “Decreto Cutro”, invece, intendeva eliminare questa possibilità, seppur residuale, rendendoli passibili di vera e propria detenzione, finalizzata a “verificare il diritto di fare ingresso sul territorio”, previa convalida giurisdizionale da parte dei giudici delle Sezioni Specializzate sull’Immigrazione e l’Asilo. Gli stessi, che avevano per anni sfidato le decisioni sempre più politicamente orientate delle Commissioni Territoriali, restituendo al diritto di asilo un più ampio contenuto, sarebbero nuovamente divenuti pietra d’intralcio nel disegno del governo, attraverso le decisioni di non convalidare i tratteni-

menti dei richiedenti asilo nelle nuove strutture introdotte dall’art. 6-bis, da Modica-Pozzallo, a Porto Empedocle, sino a Gjadër.

Questi meccanismi di confinamento spazio-temporale ed epistemico del diritto di asilo sarebbero stati anche al centro delle riforme introdotte dal Patto Europeo sulle migrazioni e l’asilo. Se per un verso il regolamento screening avrebbe creato le basi per nuove forme di confinamento spaziale, in condizioni di limitata comunicazione con il mondo esterno, per l’altro il nuovo regolamento procedure avrebbe ampliato radicalmente le categorie di persone sottoponibili a procedure accelerate, in frontiera e sul territorio. A fianco della nozione di paese di origine sicuro – peraltro riformulata in chiave restrittiva – sarebbe stata introdotta la possibilità di incanalare in procedure accelerate tutti i richiedenti asilo di nazionalità con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale minore o uguale al 20%. Le modifiche introdotte dal Patto potrebbero contribuire a far dell’eccezione una norma, e a trasformare le procedure di asilo ordinarie in una circostanza eccezionale e residuale.

4. La “non convalida” dei trattenimenti: dalla Sicilia all’Albania

In seguito alla trasformazione del Decreto Cutro in legge, il governo italiano istituiva due strutture in territorio siciliano al fine di implementare le nuove procedure accelerate di frontiera.

Nel settembre 2023, una prima struttura di trattenimento ex art. 6-bis veniva istituita località Ragusa-Modica, con una capienza di 87 posti, destinati alla detenzione sistematica dei richiedenti asilo provenienti da “paesi sicuri”, al fine di “verificarne il diritto di accedere al territorio italiano”. Tale sperimentazione conseguiva un esito inaspettato poiché i giudici catanesi – responsabili di convalidare i trattenimenti richiesti dal Questore di Ragusa – emanavano ben 17 provvedimenti di “non convalida”, mettendo in luce diversi aspetti di illegittimità delle procedure accelerate in frontiera.

Il rilievo mediatico e politico della vicenda era stato immenso: il governo aveva avviato una campagna diffamatoria e intimidatoria nei confronti della giudice Apostolico – la prima a non convalidare – che portò a all’apertura di una procedura di tutela da parte del Consiglio Superiore della Magistratura⁴¹.

I metodi di critica adottati dal governo - tra cui l’uso illegittimo di materiale audiovisivo in possesso dei servizi segreti, che mostrava la presenza del giudice alle manifestazioni contro il ministro Salvini all’epoca della politica dei “porti chiusi” - implicavano una chiara minaccia all’autonomia della ma-

41 Vedasi in particolare <https://www.ildubbio.news/giustizia/primo-si-del-consiglio-superiore-della-magistratura-alla-pratica-a-tutela-di-apostolico-atopmq60> (consultato il 3 aprile 2026).

gistratura, che nell'ottica dell'esecutivo non avrebbe dovuto "intralciarne" le scelte politiche.

Parallelamente, la contestazione statale delle decisioni adottate dal tribunale di Catania si svolgeva anche su terreno giuridico: l'Avvocatura dello Stato aveva presentato ricorso in Cassazione contro la prima serie di 17 decisioni di non convalida emesse dai giudici di Catania. Dopo aver sospeso la decisione, la Corte di Cassazione chiedeva un parere alla Corte di giustizia europea sulla legittimità del requisito della garanzia finanziaria, come stabilito dal "Decreto Cutro". Forse timoroso di una pronuncia avversa, il governo italiano aveva proceduto – prima di qualsivoglia pronuncia – nel riformulare la normativa sull'argomento, lasciando alle Questure l'autonomia di fissare la garanzia tra 2.500 e 5.000 euro in base alla nazionalità dei richiedenti.

Un secondo tentativo di applicazione delle medesime procedure è stato avviato a fine agosto, ed è tutt'ora in corso. In seguito all'apertura di una nuova struttura detentiva con capienza di 70 posti, adiacente all'Hotspot di porto Empedocle, e alla riattivazione della struttura di Ragusa-Modica, i tribunali siciliani erano stati chiamati a pronunciarsi sui trattenimenti: a Palermo si è riscontrato un 90% di non convalide, a fronte del 100% osservato a Catania.

Questi provvedimenti, si configuravano come strumenti di contestazione – non soltanto della cd. "finzione di non ingresso" sul territorio italiano, attuata anche tramite l'istituzione di "zone di frontiera" in luoghi altri reali frontiere marittime e terrestri del Paese, ma anche del criterio selettivo dei "paesi di origine sicuri"⁴².

In merito alla nozione di "zona di frontiera", diverse decisioni avevano stabilito l'inapplicabilità del "concetto di zona di frontiera" - introdotto dal decreto del 5 agosto 2019 - a quelle misure di trattenimento che erano destinate a svolgersi in un luogo estremamente lontano dalla prima frontiera di ingresso. Ad esempio, nel caso di migranti giunti a Lampedusa, non era legittimo – secondo i giudici siciliani – considerare "frontiera" la "terraferma" siciliana. In un provvedimento emesso il 17.09.2024 dal tribunale di Catania, relativo alla non convalida delle misure di trattenimento nel centro di Ragusa-Modica di un cittadino tunisino sbarcato a Lampedusa, il giudice scriveva:

In altri termini, si intende affermare che - ai sensi della direttiva 2013/32 e degli artt. 6 bis e 28 bis del d.lgs. 25/2008 citato - è certo che il trattenimento nell'ambito delle procedure di frontiera può essere effettuato solo alla frontiera stessa (l'art. 2 del Regolamento 2016/399/UE definisce le frontiere esterne

42 Vedasi Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019, riguardo l'Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale, GU Serie Generale n.210 del 07-09-2019.

Il campo di battaglia legale intorno alla nozione di “paese di origine sicuro”, dalla Sicilia all’Albania

come “frontiere terrestri, comprese le frontiere fluviali e lacustri, frontiere marittime e aeroporti, porti fluviali, porti marittimi e lacustri degli Stati membri, che non sono frontiere interne” e “valico di frontiera come qualsiasi valico autorizzato dalle autorità competenti per l’attraversamento delle frontiere esterne”), e la FRONTIERA nel nostro caso è Lampedusa, luogo in cui è avvenuto lo sbarco e dove è stata presentata la richiesta di protezione, e non la provincia di Ragusa dove è avvenuto il trattenimento.

Sul tema del “paese di origine sicuro”, invece, diversi giudici siciliani avevano messo in luce l’incompatibilità tra le “schede paese” compilate dal MAECI con la presenza di determinati paesi – quali la Tunisia, l’Egitto e il Bangladesh – nella lista di quelli sicuri.

Così come avvenuto per l’Egitto e per il Bangladesh, le pronunce della Sezione Specializzata del tribunale di Catania – di (non)convalida dei trattenimenti di cittadini tunisini richiedenti asilo ordinati dalla questura di Ragusa ai sensi dell’art. 6-bis del Decreto Cutro - avevano messo in luce una sostanziale incompatibilità tra la stessa scheda paese stilata dal MAECI sulla Tunisia e la sua qualifica come paese sicuro. Aveva argomentato il giudice Escher dopo aver preso in esame la Scheda Paese sulla Tunisia:

Così stando le cose, appare evidente l’insanabile contrasto tra il decreto MAECI 07.05.2024, letto in uno alla Scheda Paese, e la norma di legge primaria ossia il citato art. 2 bis del D.lgs 25/2018, non potendo in alcun modo definirsi paese che *tutela dalle persecuzioni i dissidenti e le minoranze all’interno di un quadro democratico*, un paese che, come la Tunisia, per valutazioni richiamate dallo stesso Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, esso: 1) Non rispetta il divieto di arresti e detenzioni arbitrarie; b) Pratica arresti con prove inesistenti; 3) Applica misure cautelari senza il vaglio giudiziario; 4) Chiude network televisivi contrari al governo; 5) Reprime la libertà di associazione con detenzione arbitrarie di manifestanti; 6) Discrimina i diritti LGBT perseguendo gli omosessuali con possibilità di condanne a pene detentive fino a tre anni; 7) Tollera la violenza diffusa sulle donne, non combattendo adeguatamente il fenomeno dello stupro, donne discriminate in maniera *diffusa e sistemica*; 8) Consente la tortura nelle stazioni di polizia e nelle carceri; 9) Non offre sufficienti garanzie sul fatto che richiedenti asilo (migranti sub sahariani) non siano respinti ancorché rientranti nel novero dei richiedenti rifugio⁴³.

Proseguiva dunque il giudice nella stessa decisione:

ciò premesso, si condivide l’orientamento secondo cui l’atto amministrativo” - ovvero il decreto ministeriale del MAECI che aggiornava la lista dei

43 Vedasi decisione emessa dal Tribunale di Catania 9375/2024. R.G., in data 17 settembre 2024, pp. 8-9.

Paesi di origine sicuri – “deve essere disapplicato [...]”. Tale disapplicazione è obbligatoria in quanto il decreto incide sia sul diritto di asilo (cedendo alla procedura accelerata di frontiera) sia sul diritto soggettivo fondamentale alla libertà personale, limitandolo.

Durante i 5 mesi di sperimentazione, il tribunale di Roma non avrebbe convalidato neppure un trattenimento all'interno del CPR di Gjadër, determinando il rientro in Italia di tutte le persone ritenute “eleggibili” al trasferimento nell'ambito delle selezioni sommarie in alto mare. Come sollevato da una molteplicità di esperti e giuristi, la stessa procedura di selezione in mare e successivo trasferimento si configurava come occasione di illegittima privazione della libertà personale: essa avveniva *de facto* per ben oltre 48 ore, in assenza dei requisiti di convalida giurisdizionale imposti dall'art.13 della Costituzione.

Eppure, gli ostacoli strutturalmente esistenti nell'accesso all'asilo e al diritto di difesa sin dall'epoca dell'introduzione dell'approccio Hotspot, non erano venuti meno neppure in seguito al ritrasferimento in Italia delle persone illegittimamente condotte in Albania. I migranti “di ritorno” e i loro legali riferivano difficoltà di comunicazione e di interazione⁴⁴.

Ad ogni modo, anche qualora i provvedimenti di detenzione in Albania fossero stati convalidati dalla Sezione Specializzata del Tribunale di Roma, alla luce del bassissimo tasso di rimpatri effettuati dal governo italiano, dettato anche dall'assenza di accordi di rimpatrio con molti dei paesi definiti “sicuri”, sorgevano ulteriori dubbi riguardo la “fattibilità” dei rimpatri dall'Albania, e dunque in merito al trattamento delle persone “non rimpatriabili” che avrebbero dovuto – a quel punto – essere rinviate in Italia.

5. Sulla (in)sicurezza selettiva: il contenzioso dinanzi la Corte di Giustizia Europea e il suo impatto sull'Italia

Il 25 febbraio, si teneva presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea a Lussemburgo la prima udienza in merito all'interpretazione del “paese di origine sicuro”. L'intervento dell'Avv. Belluccio metteva in luce l'impatto dell'utilizzo della nozione di paese di origine sicuro sull'accesso all'asilo.

Procedure accelerate e di frontiera, detenzione, presunzione di manifesta infondatezza, difficile accesso al diritto di difesa: queste, in sintesi, le conseguenze della designazione di un Paese come sicuro con un'alta probabilità, se non la certezza, di un rigetto della domanda di protezione⁴⁵.

⁴⁴ Interviste condotte con i legali dei migranti trasferiti in Albania.

⁴⁵ CGUE, 25 febbraio 2025, intervento Avv. Belluccio per la Parte Civile, Cause Riunite C-758/24 (Alace) e C-759/25 (Canpelli), disponibile su <https://curia.europa.eu/>

L’udienza in questione era la prima in merito alle Cause Riunite Alace e Campelli, in cui la CGUE era stata chiamata nuovamente ad esprimersi in merito alla nozione di paese di origine sicuro, oltre che riguardo il ruolo dei giudici a livello locale nella possibile disapplicazione di atti normativi potenzialmente in contrasto con i principi e gli standard del diritto dell’Unione europea.

Nell’ottobre 2024, la Grande Sezione della CGUE si era già pronunciata sulla corretta interpretazione da dare all’art. 37 della direttiva UE procedure.

L’articolo 37, della direttiva 2013/32/UE, dev’essere interpretato nel senso che [...] esso osta a che un paese terzo possa essere designato come paese di origine sicuro allorché talune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all’allegato I di detta direttiva.

E aveva aggiunto:

quando un giudice è investito di un ricorso avverso una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale esaminata nell’ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paese di origine sicuro”, egli deve “rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all’allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso.

Già con quella decisione, la CGUE aveva in parte bocciato l’approccio interpretativo dell’Italia – e di molti altri paesi europei – del concetto di paese di origine sicuro, quale elemento essenziale nelle politiche di *misrecognition*, dell’asilo, ma anche di effettivo rimpatrio (Sciurba, 2017). Inoltre, essa ordinava ai giudici di “rilevare la violazione delle condizioni di designazione”. Ciò che la CGUE non diceva, però, è che rilevare la violazione avrebbe dovuto necessariamente comportare l’abrogazione dei provvedimenti “viziati”, pur quando si fosse trattato di provvedimenti statali, quali, primo fra tutti, il decreto ministeriale contenente la lista dei SCO.

Nonostante la radicale messa in discussione del “criterio del paese di origine sicuro” dapprima da parte delle sezioni specializzate dei Tribunali di Catania e Palermo – il primo dei quali si spingeva fino a chiedere la disapplicazione del decreto ministeriale del MAECI della lista paesi sicuri ritenendolo “atto incompatibile con la norma di legge primaria che regola la fattispecie”, che “incide, comprimendolo, sia sul diritto d’asilo [...] sia

sul diritto soggettivo fondamentale alla libertà personale – e nonostante la decisione della CGUE del 4 ottobre, il governo italiano avrebbe comunque deciso di avviare l’implementazione del Protocollo Italia-Albania. Si trattava di un gioco-forza, volto a superare “con i fatti” le questioni giuridiche pendenti riguardo la legittimità delle procedure accelerate in frontiera, e la loro extra-territorializzazione in Albania.

Eppure, poco dopo la conclusione dell’ultima delle tre implementazioni del protocollo Italia-Albania, ove ancora una volta il Tribunale di Roma non aveva convalidato i trattenimenti dei richiedenti asilo ivi condotti a fine gennaio, il dibattito dinanzi la Corte di Giustizia dell’UE era stato riavviato, nell’ambito dell’udienza del 25 febbraio 2025, sulle cause riunite Alace e Canpelli, nell’ambito dei rinvii pregiudiziali proposti dal Tribunale di Roma con i decreti del 4 e 5 novembre 2024: essi erano stati emessi contestualmente alla mancata convalida da parte dello stesso Tribunale dei trattenimenti del “secondo gruppo” di cittadini stranieri condotti in Albania. Quell’udienza – in cui la Commissione capovolgeva il suo posizionamento sulla nozione di paese sicuro, rispetto ad ottobre – diveniva anche occasione di dibattito del controllo giurisdizionale sulla designazione dei paesi come sicuri (Savino 2025).

Nella decisione del 1° agosto 2025, sulle cause riunite Alace e Canpelli, la CGUE si sarebbe dunque espressa sia sulla nozione di paese di origine sicuro, sia sulla questione del “controllo giurisdizionale”, ovvero il potere dei giudici di disapplicare fonti normative possibilmente non conformi con i principi e gli standard sanciti dal diritto europeo⁴⁶. Per i suoi contenuti, questa decisione sanciva in qualche modo la fine dell’esperimento avviato in seguito al “Decreto Cutro” in Sicilia – riguardo il trattenimento dei richiedenti asilo nell’ambito delle procedure accelerate in frontiera – e della sua sperimentazione nell’ambito dell’accordo Italia-Albania. Oltre a stabilire come tali procedure si fondassero su una interpretazione della nozione di Paese di origine sicuro non conforme alla “Direttiva europea procedure”, la CGUE autorizzava i giudici locali a disapplicare eventuali fonti normative in contrasto con il diritto UE, tra cui, potenzialmente, la lista dei Paesi di origine sicuri, indipendentemente dalla sua natura di decreto interministeriale o di legge (Favilli e Marin, 2025).

Eppure, il “diritto dell’Unione” cui la decisione della CGUE si riferiva stava attraversando un processo di radicale trasformazione nell’ambito del Patto Europeo sull’immigrazione e l’asilo. Comportando l’introduzione di

46 Decisione del 1° agosto 2025, Corte di Giustizia dell’Unione Europea (Grande Sezione), nelle cause riunite C-758/24 [Alace] e C-759/24 [Canpelli], aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’art. 267 TFUE, dal Tribunale di Roma (Italia), con ordinanze del 31 ottobre 2024 e del 4 novembre 2024, nei procedimenti contro Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II.

10 nuovi testi normativi, tra cui nove regolamenti ed una direttiva – l’entrata in vigore del Patto era potenzialmente in grado di “radere al suolo”, le faticose conquiste di queste battaglie legali riguardo il diritto di asilo, e alcune delle tutele spettanti a chi faceva richiesta di protezione internazionale.

6. Riflessioni conclusive sulle battaglie legali in corso, e il loro impatto politico

Queste vicende rendono necessaria una riflessione sulle relazioni tra politica e magistratura, oltre che, più generale sulla tenuta del nostro stato di diritto dinanzi alle crescenti politiche di non ingresso. La necessità di “difendere dei confini” è al centro della narrazione politica dell’attuale governo italiano, amplificata dai media, e sottintende un’assunzione non veritiera, ovvero che i confini dello stato siano in qualche modo “sotto attacco”. Mediante quella narrazione il governo esercitava un “controllo simbolico” sui suoi confini territoriali (Bigo 2002), pur a fronte dell’assenza di qualsivoglia emergenza legata all’immigrazione, come dimostrato da una lettura congiunta dei dati sugli arrivi via mare, e della disponibilità di posti nel sistema di accoglienza.

Peraltro, le mobilità informali via mare devono necessariamente inquadrarsi all’interno di un crescente annullamento delle vie di fuga legali da paesi ove i diritti fondamentali sono sistematicamente violati, e nella sempre maggiore strutturazione di politiche di sorveglianza delle frontiere volte a prevenire le partenze. Se per un verso questo stato di cose pregiudica gravemente l’accesso al territorio di paesi sicuri, ove esercitare il diritto di asilo, per l’altro esso ne mina il carattere di non criminalizzazione dei richiedenti asilo sancito dalla Convenzione di Ginevra e dalle direttive europee sull’asilo. Mentre l’ingresso dei richiedenti asilo in Italia viene de-facto criminalizzato, mediante il potenzialmente sistematico ricorso a misure di trattenimento, il suo carattere di diritto esercitabile indipendentemente dalla nazionalità di provenienza viene meno, attraverso una subordinazione della possibilità di accesso all’accertamento della “sicurezza” del paese di origine e della “vulnerabilità” del richiedente. Oltre al confinamento epistemico del diritto di asilo – indotto dall’utilizzo strategico di queste nozioni, come criteri di selezione e categorizzazione – esso è oggetto di più ampi processi di confinamento spazio-temporale – generato dall’intreccio tra “l’accelerazione” delle procedure in frontiera, e l’introduzione di nuove forme di trattenimento. Come messo in luce da Ghazelbash (2021), tali procedure si configurano come strumenti di esclusione, che – per utilizzare le parole del Giudice Escher nella decisione sopra menzionata, “incidono sul diritto di asilo comprimendolo”.

A fronte di questi cambiamenti, espressi da un punto di vista fattuale anche mediante la cd. finzione di non ingresso sul territorio italiano, dall’Italia

all'Albania, è necessario riflettere da un lato sui profili di illegittimità delle cd. "nuove procedure accelerate in frontiera" introdotte dal decreto-legge 20/2023, convertito in legge 50/2023, e della loro extra-territorializzazione nell'ambito del Protocollo Italia-Albania e dall'altro sulle risposte governative alla loro bocciatura da parte della magistratura. Riguardo il primo punto, la battaglia si era giocata attorno alla nozione di paese di origine sicuro, quale strumento essenziale nella gestione delle frontiere esterne dell'UE e nelle politiche di accesso all'asilo. Se per un verso, dai tribunali siciliani alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, era stata sancita l'impossibilità di considerare sicuri paesi in cui la tutela dei diritti umani non fosse garantita "costantemente e generalmente", senza esclusione di gruppi sociali o porzioni di territorio, per l'altro le battaglie legali avvenute avevano messo in luce il carattere squisitamente politico della stesura di tali liste, quale strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare.

Inoltre, l'implementazione dell'accordo Italia-Albania sollevava ulteriori profili di illegittimità – non soltanto legati all'ostinata extraterritorializzazione di procedure già contese sul territorio nazionale, ma anche in merito alle procedure di selezione dei migranti eleggibili, la cui situazione di vulnerabilità non era valutabile in mare, e alla disposizione di trasferimenti via mare in luoghi lontani oltre 1000 chilometri, in condizioni di privazione della libertà personale.

In merito al secondo punto, la reazione governativa dinanzi agli ostacoli di natura giudiziaria – ovvero, le decisioni ritenute "scomode" – sollevava particolari preoccupazioni. Da un lato essa evidenziava un chiaro intento politico di delegittimare l'operato dei giudici, attraverso continui attacchi personali, e illegittime rappresentazioni del loro operato come "politicamente orientato". Le modalità dell'attacco, sottolineato il 7 marzo 2025 dalla Corte di Cassazione in un comunicato stampa – seguito all'avvio della "macchina di fango" contro i giudici riguardo la vicenda "Diciotti" – andavano a minare il principio di separazione dei poteri⁴⁷.

Le decisioni della Corte di Cassazione, al pari di quelle di altri giudici, possono essere oggetto di critica. Sono, invece, inaccettabili gli insulti che mettono in discussione la divisione dei poteri su cui si fonda lo stato di diritto⁴⁸.

⁴⁷ La decisione della Corte di Cassazione del 6 marzo, oggetto di aperta campagna diffamatoria da parte del governo Meloni riguardava i fatti occorsi nell'ottobre 2019, quando l'allora ministro dell'interno negava lo sbarco ai naufraghi soccorsi dall'assetto navale della Guardia Costiera "Ubaldo Diciotti", determinandone l'illegittima privazione della libertà personale per 10 giorni. La Cassazione avrebbe stabilito il dovere di risarcimento dei migranti da parte dello Stato, quale compensazione dei danni morali subiti, oltre a negare la possibilità di considerare il "divieto di sbarco" come atto politico, e a ribadire la necessità di controllo giurisdizionale.

⁴⁸ Presidente Prima Sezione della Corte di Cassazione, Margherita Cassano.

Dall’altro la reazione governativa era consistita in forme di continua produzione di nuove norme in materia di immigrazione, che minavano il principio di certezza del diritto. Argomentava l’avvocato Belluccio nell’intervento presso la CGUE il 25 febbraio:

Quale certezza del diritto può esservi quando il Governo adotta in due anni oltre 20 atti a contenuto legislativo in materia di immigrazione e asilo e, in particolare, 4 interventi legislativi in soli 4 mesi specificamente per la nozione di Paese sicuro?⁴⁹.

Infine, ulteriore elemento di reazione governativa alle battaglie legali avvenute era stata la pura pressione politica, attraverso l’attribuzione a un’autorità giudiziaria europea della responsabilità delle politiche di rimpatrio europee. “L’auspicio” aveva detto la premier italiana alla conferenza dei Prefetti e dei Questori d’Italia il 17 febbraio 2025 “è che la Corte di Giustizia dell’Unione europea scongiuri il rischio di compromettere le politiche di rimpatrio, non solo dell’Italia chiaramente, ma di tutti gli Stati membri dell’Unione europea”⁵⁰. In tali affermazioni il quadro di ordinarietà in cui sarebbe responsabilità primaria degli Stati Membri pianificare politiche che non siano in contrasto con le fonti di diritto internazionale ed europeo sembrava esser capovolto. Di quelle stesse fonti, l’art. 10 della Costituzione italiana sancisce il rispetto, quale fondamento del nostro stato di diritto, non prevedendone, dunque, la subordinazione a finalità politiche di sorta, in una logica di “difesa dei confini” - totalmente inappropriata in un contesto non bellico, bensì di ordinaria, strutturale e necessaria mobilità umana.

A distanza di pochi mesi dall’entrata in vigore del Patto Europeo sulle migrazioni e l’asilo, una riflessione sulla “saga giudiziaria” (Favilli e Marin, 2025) che ha riguardato dapprima le procedure introdotte dal Decreto Cutro e successivamente la loro applicazione nell’ambito dell’accordo Italia-Albania, sembra estremamente utile. Il Patto segna un radicale cambiamento in alcune delle fonti principali di diritto europeo in materia di asilo e immigrazione. Con esso, i regolamenti UE rischiano di mutare la propria funzione, cessando di essere riferimenti normativi “maggiormente tutelanti” attorno ai quali articolare strategie di contenzioso, per divenire potenzialmente “oggetto” del contenzioso stesso. Nel momento in cui il diritto dell’Unione sembra cedere alle pressioni politiche degli stati, allineandosi agli obiettivi di contenimento dei flussi migratori, e di esternalizzazione delle frontiere e del diritto di asilo stesso, è opportuno comprendere quali potranno essere i riferimenti normativi cui appellarsi al fine di garantire a

49 Avv. Dario Belluccio, intervento alla Corte di Giustizia dell’UE il 25 febbraio 2025, nell’ambito del procedimento per le cause riunite Alace e Campelli.

50 L’intervento integrale della premier è disponibile su: <https://www.governo.it/en/node/27686> (consultato il 3 aprile 2026).

chi esercita il proprio diritto di fuga e sopravvive alla strutturale violenza di confine, un accesso al diritto di asilo, nonché le tutele previste da uno stato di diritto.

In particolare, mentre l'Europa vota a maggioranza una nuova lista di paesi sicuri – non solo “di origine” ma anche “di transito” – da utilizzare potenzialmente come *return hub*, per replicare l'accordo Italia-Albania, nonché degli emendamenti a un Patto non ancora entrato in vigore, e l'Italia ne delinea l'implementazione mediante l'ennesimo decreto sicurezza, pare essenziale interrogarsi ancora su quale sia il futuro del diritto di asilo, e quali siano i riferimenti legali ancora utili a tutelarlo.

Bibliografia

- Benvenuti, M., (2018), Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1-37.
- Bigo, D., (2002), Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, *Alternatives*, 27, pp. 63-92.
- Boswell, C., (2000), European values and the asylum crisis, *International Affairs*, 76, 3, pp. 537-557.
- Cherchi, R., (2019), Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, pp. 37-85.
- Cornelisse, G., (2016), Territory, procedures and rights: Border procedures in European asylum law, *Refugee Survey Quarterly*, 35, 1, pp. 74-90.
- Costello, C., (2005), The Asylum Procedures Directive and the proliferation of safe country practices: deterrence, deflection and the dismantling of international protection?, *European Journal of Migration & Law*, 7, pp. 35-69.
- Costello, C., (2016), Safe country? Says who?, *International Journal of Refugee Law*, 28, 4, pp. 601-622.
- Denaro, C., (2016), I rifugiati siriani sulle rotte via mare verso la Grecia: riflessioni sul transito e sullo svuotamento del diritto d'asilo, *Mondi migranti*, 1, pp. 97-119.
- Denaro C., Esposito, F., (2023) Using Vulnerability-Centred Health Assessment as a Tool for the Differential (De)Valuing of Human Life: The Case of Italian 'Illegal Decrees' for Selective Sea Rescues, *Border Criminologies*, in <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2023/02/using-vulnerability-centred-health-assessment-tool> (consultato il 31 marzo 2026)

- Denaro, C., (2024), La “battaglia legale” nel Mediterraneo centrale: Dal “reato di solidarietà” alla (de) criminalizzazione della disobbedienza civile, *Studi sulla questione criminale*, 23, 1, pp. 79-104.
- El-Enany, N., (2013), The EU asylum, immigration and border control regimes: Including and excluding: The “deserving migrant”. *European Journal of Social Security*, 15, 2, pp. 171-186.
- Favilli, C., Marin, L., (2025), Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d’origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace, *Rivista del contenzioso europeo*, 2, pp. 1-58.
- Gennari, L., Ferri, F., Caprioglio, C. (2018). Dentro e oltre l’approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia. *Studi sulla Questione criminale online*, in <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2018/03/13/dentro-e-oltre-lapproccio-hotspot-brevi-riflessioni-su-funzionamento-e-significato-del-sistema-degli-hotspot-in-italia-di-lucia-gennari-francesco-ferri-e-carlo> (consultato il 31 marzo 2026).
- Ghezelbash, D., (2021), Fast-track, accelerated, and expedited asylum procedures as a tool of exclusion, in C. Dauvergne, a cura di, *Research Handbook on the Law and Politics of Migration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Regno Unito), pp. 248-261.
- Giuffré, M., Denaro, C., Raach, F., (2022), On ‘Safety’ and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a “Safe Country of Origin” and a “Safe Third Country”, *European journal of Migration and Law*, 24, 4, pp. 570-599.
- Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., Dunlop, E., (2021), *The refugee in international law*. Oxford University Press, Oxford (Regno Unito).
- Hailbronner, K., (1993), The concept of ‘Safe Country’ and expeditious Asylum Procedures: a western European perspective, *International Journal of Refugee Law*, 5, 1, pp. 31-65.
- Hirsh, A.L., (2017), The Borders Beyond the Border: Australia’s Extraterritorial Migration Controls, *Refugee Survey Quarterly*, 36, 3, pp. 48-80.
- Hunt, M., (2014), The safe country of origin concept in European asylum law: Past, present and future. *International Journal of Refugee Law*, 26, 4, pp. 500-535.
- Mann, I., (2018), Maritime legal black holes: Migration and rightlessness in international law, *European Journal of International Law*, 29, 2, pp. 347-372.
- Mastromartino, F., (2011), Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo, *Parolechiave*, 19, 2, pp. 47-60.
- Moreno-Lax, V., Giuffré, M., (2017), The rise of consensual containment: from ‘contactless control’ to ‘contactless responsibility’ for forced migration

- flows, in S. S. Juss, a cura di, *Research Handbook on International Refugee Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Regno Unito).
- Moreno-Lax, V., (2020), Intersectionality, Forced Migration, and the Jus-generation of the Right to Flee: Theorising the Composite Entitlement to Leave to Escape Irreversible Harm, in B. Çali, L. Bianku, I. Motoc, a cura di, *Migration and the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Papastavridis, E., (2018), Recent “Non-Entrée” Policies in the Central Mediterranean and Their Legality: A New Form of “Refoulement”?, *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, pp. 493-510.
- Passalacqua, V., (2024), La nuova procedura di frontiera e il trattenimento del richiedente asilo: profili di incompatibilità con il diritto dell’Unione, *Annuario ADiM 2023: Raccolta di scritti di diritto dell’immigrazione*. Editoriale Scientifica. pp. 43-50.
- Penasa, S., (2017), L’approccio “hotspot” nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello. *Rivista AIC*, 2, pp.1-22.
- Praticò, A., (2023), Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall’art. 7-bis del decreto-legge n. 20 del 2023, convertito con legge n. 50 del 2023, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, pp. 1-20.
- Savino, M., (2025), I Paesi di origine sicuri davanti alla Corte di giustizia: l’Udienza pubblica del 25 febbraio 2025 e il nodo insoluto del controllo giurisdizionale, *ADiM Blog*. https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2025/03/Savino_Editoriale_5.3.25_DEF.pdf (consultato il 31 marzo 2026).
- Rondine, F., (2023), La finzione di non ingresso nel Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo: detenzione sistematica ai confini dell’Europa?, *Annuario ADiM Blog*, <https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/01/SodaPDF-processed-4.pdf> (consultato il 31 marzo 2026).
- Rondine, F., (2024), Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell’Unione, *Quaderni AISDUE*, 4, pp. 1-33.
- Sciarba, A., (2009), *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre corte, Verona.
- Sciarba, A., (2017), Misrecognizing Asylum: Causes, Modalities, and Consequences of the Crisis of a Fundamental Human Right, *Rivista di filosofia del diritto*, 6, 1, pp. 141-164.
- Shacknove, A. E., Byrne, R., (1996), The Safe Country Notion in European Asylum Law. *Harvard Human Rights Journal*, 9, pp. 185-226.
- Tazzioli, M., (2018), The temporal borders of asylum. Temporality of control in the EU border regime, *Political Geography*, 64, pp.13-22.

Il campo di battaglia legale intorno alla nozione di “paese di origine sicuro”,
dalla Sicilia all’Albania

Trucco, L., (2002), Le modifiche della legge n. 189/2002 in tema di asilo, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, pp. 1000-1012.

Vassallo Paleologo, F., (2009), Il respingimento differito disposto dal questore e le garanzie costituzionali, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1000-1015.

Vogelaar, F., (2021), The Presumption of Safety Tested: The Use of Country of Origin Information in the National Designation of Safe Countries of Origin, *Refugee Survey Quarterly*, 40, 1, pp. 106-137.

