

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE**LAILA MEDINA**presentate l'11 giugno 2026 [\(1\)](#)**Cause riunite C-706/25 e C-707/25 [Comeri e Sidilli] [\(i\)](#)****Questura di Roma****contro****SG (C-706/25)****e****JA (C-707/25)**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte d'appello di Roma (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Asilo e immigrazione – Politica migratoria – Trasferimento di un cittadino di un paese terzo in un centro situato nel territorio di un paese terzo ai fini dell'esecuzione di una decisione di rimpatrio – Domanda di protezione internazionale – Trattenimento del richiedente nel territorio di un paese terzo – Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri – Relazioni esterne – Articolo 3, paragrafo 2, TFUE – Accordo concluso da uno Stato membro con un paese terzo ai fini della gestione dei flussi migratori – Locazione territoriale – Incidenza sulle norme comuni o modifica della loro portata – Direttiva 2013/32/UE – Direttiva 2013/33/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale – Ambito di applicazione territoriale – Trattenimento – Motivi di trattenimento – Luoghi geografici di trattenimento – Tutela giurisdizionale effettiva – Rappresentanza da parte di un avvocato – Diritti di comunicazione e di visita – Obbligo di rilascio immediato – Assistenza sanitaria »

I. Introduzione

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale [\(2\)](#) si inseriscono nel contesto di un accordo internazionale bilaterale concluso dalla Repubblica italiana, ossia il Protocollo tra il

Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023 (in prosieguo: il «Protocollo italo-albanese»), ratificato mediante la legge n. 14/2024 (3). Con tale protocollo, la Repubblica di Albania si è impegnata ad autorizzare la Repubblica italiana ad utilizzare determinate aree situate all'interno del territorio albanese (4) (in prosieguo: le «aree interessate»), al fine di realizzare strutture deputate alla gestione dei flussi migratori in ingresso ed in uscita conducendovi, segnatamente, i cittadini di paesi terzi destinatari di provvedimenti di trattenimento.

2. Le presenti cause riguardano due cittadini marocchini, SG e JA (in prosieguo: le «persone interessate»), i quali erano inizialmente destinatari di una decisione di allontanamento dal territorio italiano ai sensi della direttiva 2008/115/CE (5). Trattenuti a tale titolo, essi sono stati trasferiti dalle autorità italiane nelle aree interessate, ove gli stessi hanno presentato domande di protezione internazionale. Il Questore di Roma (Italia) ha disposto il loro trattenimento nelle aree interessate. La Corte d'appello di Roma (Italia), giudice del rinvio, è investita di una domanda di convalida di tali decisioni di trattenimento.

3. Il Protocollo italo-albanese può interagire con le norme comuni in materia di asilo, segnatamente con riferimento alle prevedibili prospettive di evoluzione di tali norme rappresentate dall'entrata in vigore del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (6), prevista a breve (7), il quale non è tuttavia applicabile *ratione temporis* nei procedimenti principali.

4. Tali cause vertono dunque, in sostanza, da un lato, sulle conseguenze, per gli Stati membri, della competenza esclusiva conferita all'Unione europea dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, per la conclusione di accordi internazionali che possono incidere su norme comuni del diritto dell'Unione o modificarne la portata, nella misura in cui tale competenza esclusiva priva gli Stati membri della facoltà di concludere siffatti accordi nel settore del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, e, dall'altro, sulla compatibilità delle condizioni concrete di tale trattenimento, organizzato in aree situate al di fuori del territorio nazionale ai sensi del Protocollo italo-albanese e della legge n. 14/2024, con le direttive 2013/32/UE (8) e 2013/33/UE (9).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Regolamento (UE) n. 604/2013

5. L'articolo 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 (10), intitolato «Trattenimento», prevede che i richiedenti protezione internazionale non possano essere trattenuti per il solo motivo che essi sono oggetto della procedura volta a determinare lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda, ma possano esserlo al fine di assicurare il loro trasferimento verso tale Stato membro ove sussista un rischio notevole di fuga, sulla base di una valutazione caso per caso e in maniera proporzionata. Il trattenimento deva avere una

durata quanto più breve possibile e si applicano le garanzie previste agli articoli 9, 10 e 11 della direttiva 2013/33.

2. **Direttiva 2013/32**

6. L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/32, intitolato «Ambito di applicazione», è così formulato:

«1. La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri».

7. L'articolo 12 di tale direttiva, intitolato «Garanzie per i richiedenti», dispone, al paragrafo 1, lettera b), che gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti ricevano, laddove necessario, l'assistenza di un interprete per spiegare la loro situazione nei colloqui con le autorità competenti.

8. L'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, intitolato «Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura», prevede quanto segue:

9. «Ai richiedenti è data la possibilità di consultare, a loro spese, in maniera effettiva un avvocato o altro consulente legale, ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, sugli aspetti relativi alla domanda di protezione internazionale, in ciascuna fase della procedura, anche in caso di decisione negativa».

10. L'articolo 26 della direttiva 2013/32, intitolato «Trattenimento», così recita:

«1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE.

2. Qualora un richiedente sia trattenuto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido controllo giurisdizionale a norma della direttiva 2013/33/UE».

11. L'articolo 46 di tale direttiva, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo», garantisce ai richiedenti protezione internazionale un diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso le decisioni sulle loro domande di protezione internazionale, incluse quelle prese alla frontiera o nelle zone di transito.

3. **Direttiva 2013/33**

12. L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/33, intitolato «Ambito di applicazione», prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri».

13. L'articolo 8 di detta direttiva, intitolato «Trattenimento», ai paragrafi da 1 a 3 dispone quanto segue:

14. «1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della [direttiva 2013/32].

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

16. 3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto:

17. (...)

18. d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della [direttiva 2008/115], al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;

19. (...))».

20. L'articolo 9 della direttiva 2013/33, intitolato «Garanzie per i richiedenti trattenuti», prevede quanto segue:

«1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3.

Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.

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

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente.

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

4. I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali.

(...)

6. Nei casi di verifica in sede giudiziaria del provvedimento di trattenimento di cui al paragrafo 3, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti abbiano accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali. Ciò comprende, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente.

(...)».

21. L'articolo 10 di tale direttiva, intitolato «Condizioni di trattenimento», al suo paragrafo 4 prevede quanto segue:

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

22. L'articolo 17 della direttiva 2013/33 prevede le disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, e l'articolo 19, paragrafo 1, di tale direttiva, enuncia che gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali.

B. Protocollo italo-albanese

23. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo italo-albanese, prevede che, nell'ambito del medesimo, si intendono per «aree» i «beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1 del presente Protocollo».

24. L'articolo 3, paragrafo 1, di tale protocollo stabilisce che «[l]a Parte albanese riconosce alla Parte italiana il diritto all'utilizzo delle Aree, secondo i criteri stabiliti dal presente Protocollo».

25. L'articolo 4, paragrafi da 1 a 4 e 8, di detto protocollo dispone quanto segue:

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

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

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

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

(...)

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

26. L'articolo 6, paragrafi 3, 5 e 6, del Protocollo italo-albanese, dispone quanto segue:

«3. Le competenti autorità della Parte Italiana assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno delle Aree. Le competenti autorità della Parte albanese possono accedere nelle Aree, previo espresso consenso del responsabile della struttura stessa. In via eccezionale le autorità della Parte albanese possono accedere nelle strutture, informando il

responsabile italiano della stessa, in caso di incendio o di altro grave e imminente pericolo che richiede un immediato intervento.

(...)

5. Le competenti autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania, sia durante il perfezionamento delle procedure amministrative che al termine delle stesse, indipendentemente dall'esito finale.

6. In caso di uscita non autorizzata dei migranti dalle Aree, le autorità albanesi li ricondurranò nelle stesse. I costi che derivano dall'attuazione del presente paragrafo, sono sostenuti dalla Parte italiana conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 del presente Protocollo».

27. L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, di tale protocollo, prevede quanto segue:

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

2. Per assicurare il diritto di difesa, le Parti consentono l'accesso alle strutture previste dal presente Protocollo agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile».

28. L'articolo 13, paragrafo 2, del Protocollo italo-albanese così dispone:

«Il Protocollo resta in vigore per 5 anni. Salvo che una delle due Parti comunichi, con preavviso di almeno sei mesi rispetto alla scadenza, la propria intenzione di non rinnovare il presente Protocollo, questo è rinnovato tacitamente per un ulteriore periodo di 5 anni».

C. **Normativa italiana**

1. **Legge n. 14/2024**

29. L'articolo 3, commi da 2 a 4, della legge n. 14/2024 prevede quanto segue:

«2. Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso, nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina

dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

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

4. (...) Lo straniero trasferito nella struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo vi permane, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata ivi presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione».

30. L'articolo 4, commi 1, 3 e 5, di tale legge prevede quanto segue:

«1. Ai migranti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), del Protocollo si applicano, in quanto compatibili, il testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale. Per le procedure previste dalle disposizioni indicate al primo periodo sussiste la giurisdizione italiana e sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la corte d'appello (...).

(...)

3. Il responsabile italiano di cui all'articolo 5, comma 1, adotta le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero sottoposto alle procedure di cui al comma 1 del presente articolo. Per la trasmissione e la ricezione dei documenti necessari per l'esercizio del diritto di difesa è utilizzato l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato messo a disposizione dal predetto responsabile. Il diritto di conferire con il difensore è esercitato, con modalità audiovisive che ne assicurino la riservatezza, mediante collegamento da remoto tra il luogo in cui si trova lo straniero e quello in cui si trova il difensore.

(...)

5. L'avvocato del migrante di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), del Protocollo partecipa all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice, con collegamento in modalità audiovisive da remoto con il luogo in cui si trova il migrante. Solo quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, all'avvocato del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che si reca, per lo svolgimento dell'incarico, nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo, e all'interprete è liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno. La misura, comunque non superiore a euro 500, e le condizioni del rimborso sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia (...).

2. **Decreto legislativo n. 142/2015**

31. L'articolo 6, intitolato «Trattenimento», del decreto legislativo n. 142/2015 ([11](#)), dispone quanto segue:

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

(...)

3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione. La disposizione del primo periodo si applica anche nel caso in cui il centro sia situato in una zona di frontiera o di transito ai sensi dell'articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

(...)

5. Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dalla sua adozione, alla corte d'appello (...).

III. **Fatti e questioni pregiudiziali**

32. I soggetti interessati sono entrati nel territorio italiano rispettivamente il 22 novembre 2024 (SG) e il 1° gennaio 2008 (JA).

33. Il 28 agosto 2025, JA è stato oggetto di un provvedimento di allontanamento disposto dal Prefetto di Biella (Italia), mentre SG è stato oggetto, il 20 settembre 2025, di un provvedimento di allontanamento disposto dal Prefetto di Imperia (Italia).

34. Non disponendo di documenti di viaggio necessari per l'allontanamento, i due cittadini di paesi terzi interessati sono stati trattenuti in un centro situato a Torino (Italia) rispettivamente il 28 agosto 2025 e il 21 settembre 2025 (in prosieguo: le «prime decisioni di trattenimento»).

35. Tali provvedimenti sono stati successivamente convalidati dal Giudice di Pace di Torino (Italia) rispettivamente con decisioni del 1° e del 24 settembre 2025. Il 24 ottobre 2025, in applicazione dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 14/2024, i due cittadini di paesi terzi interessati sono stati trasferiti nel centro di trattenimento di Gjadër (Albania), uno dei centri contemplati dal Protocollo italo-albanese, ai fini dell'attuazione del loro allontanamento dal territorio italiano.

36. Il 3 novembre 2025, i due cittadini di paesi terzi interessati, mentre erano trattenuti in tale centro, hanno presentato una domanda di protezione internazionale. Lo stesso giorno, il Questore di Roma ha deciso di disporre il loro trattenimento nello stesso centro (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni di trattenimento interessate»). In particolare, in conformità all'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 142/2015 SG è stato trattenuto a motivo sia della pretestuosità della domanda di protezione internazionale, la quale, per le circostanze di tempo e di luogo in cui è stata presentata, sarebbe stata unicamente finalizzata a ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione, sia della sua pericolosità alla luce delle sue numerose condanne, anche definitive, per svariati reati. Per contro, in applicazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, la decisione presa in relazione a JA è stata adottata esclusivamente in ragione della pretestuosità della domanda di protezione internazionale.

37. Lo stesso giorno, il Questore di Roma ha presentato al giudice del rinvio la richiesta di convalida delle ordinanze di trattenimento. Secondo il giudice del rinvio, la corte d'appello deve provvedere entro le successive 48 ore, pena la perdita di efficacia del provvedimento limitativo della libertà personale ([12](#)).

38. In primo luogo, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla competenza della Repubblica italiana a concludere il Protocollo italo-albanese, alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 3, paragrafo 2, e dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE. In particolare, tale giudice si interroga sulla possibilità, in assenza di qualsivoglia competenza della Repubblica italiana a concludere il Protocollo italo-albanese, di trattenere i richiedenti protezione internazionale nei centri situati nel territorio albanese.

39. In secondo luogo e in subordine, il giudice del rinvio esprime dubbi circa la compatibilità del regime del trasferimento di cittadini di paesi terzi, anche quando sono richiedenti protezione internazionale, verso aree situate al di fuori del territorio dell'Unione, con il regime giuridico del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale previsto dal diritto dell'Unione, nonché con l'esercizio del diritto di difesa e di visita della persona trattenuta, così come del godimento del diritto alla salute.

40. In tale contesto, la Corte d'appello di Roma ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate in termini identici nelle due cause:

«1) Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 216, paragrafo 1, TFUE – secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata, con la conseguenza che, in ossequio al principio di leale collaborazione, il potere di concludere accordi con Stati terzi, che incidano su norme comuni o ne modifichino la portata, oppure che incidano su un settore compiutamente disciplinato dalla normativa [dell'Unione europea] e di competenza esclusiva dell'Unione, si concentra nell'Unione stessa – ostino alla stipula da parte di uno Stato membro

di un accordo internazionale con un Paese extra UE per la gestione dei flussi migratori quale il [Protocollo italo-albanese];

2) in caso di risposta negativa a tale questione, se il diritto dell'Unione, ed in particolare:

- l'articolo 26 della direttiva 2013/32 e [l'articolo] 8, paragrafi 1, 2 e 4, [e l'articolo] 9, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/33, questi ultimi letti anche in combinazione con il suo considerando 15, tutti interpretati alla luce dell'articolo 6 della Carta [dei diritti fondamentali], in punto di trattenimento;
- l'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE e l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta, in punto di diritto di difesa e visita del trattenuto;
- gli articoli 17, paragrafi 2 e 3, e 19 della direttiva 2013/33 in punto di diritto alla salute del richiedente asilo;

ostino alla conduzione ed alla permanenza del cittadino di Paese terzo, anche richiedente asilo, in aree site all'esterno del territorio dell'Unione europea in esecuzione di un accordo internazionale del tipo del [Protocollo italo-albanese]».

41. Con decisione del presidente della Corte dell'8 dicembre 2025, le cause C-706/25 e C-707/25 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

42. Con ordinanza del presidente del 15 gennaio 2026, esse sono state sottoposte a procedimento accelerato, in conformità all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.

43. JA, i governi italiano, ceco e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Tutti, ad eccezione del governo ceco, hanno partecipato all'udienza tenutasi il 23 marzo 2026.

IV. **Analisi**

A. **Sulla ricevibilità**

44. Il governo italiano contesta la ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale. Esso ritiene che il provvedimento di convalida per il quale è stato adito il giudice del rinvio non potrà in alcun caso essere adottato da quest'ultimo, e che la risposta della Corte non sia necessaria per consentirgli di dirimere le controversie dinanzi ad esso pendenti. In tal senso, la sentenza della Corte, lungi dal costituire una risposta su una questione concreta e attuale, costituirebbe un mero parere consultivo su questioni ipotetiche e future. Tale governo aggiunge che il carattere ipotetico delle domande di pronuncia pregiudiziale discenderebbe dalle ordinanze di rinvio, le quali evidenziano esse stesse che la risposta della Corte sulle questioni sollevate sarebbe necessaria in termini generali per casi futuri e ipotetici.

45. A tal riguardo, come risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 267 TFUE, la decisione pregiudiziale richiesta deve essere «necessaria» al fine di consentire al giudice del

rinvio di «emanare la sua sentenza» nella causa della quale è investito. Il procedimento pregiudiziale presuppone, in particolare, che dinanzi al giudice nazionale sia effettivamente pendente una controversia nell'ambito della quale ad esso è richiesta una pronuncia che possa tener conto della sentenza pregiudiziale. Nell'ambito di siffatto procedimento, deve quindi esistere tra la suddetta controversia e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui è chiesta l'interpretazione un collegamento tale per cui tale interpretazione risponde ad una necessità oggettiva ai fini della decisione che dev'essere adottata dal giudice del rinvio (13). Inoltre, la *ratio* del rinvio pregiudiziale non consiste nell'esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche, bensì nella necessità di dirimere concretamente una controversia (14).

46. Nella specie, i provvedimenti di trattenimento controversi hanno cessato di produrre i loro effetti prima che la Corte fosse in grado di statuire, a causa della scadenza del termine di legge di 48 ore senza che fosse stata adottata una decisione di convalida. Le persone interessate sono pertanto state rimesse in libertà, cosicché la risposta della Corte non può più incidere sulla situazione concreta all'origine dei rinvii pregiudiziali.

47. Nella sua risposta alla richiesta di informazioni della Corte, il giudice del rinvio afferma effettivamente che «la legittimità del trattenimento oggetto del procedimento» «potrà essere stabilita all'esito della risposta fornita [dalla] Corte». Pur se non spetta alla Corte sostituirsi al giudice nazionale per valutare, alla luce delle norme procedurali nazionali, quale decisione gli resta effettivamente da prendere, è giocoforza constatare che il giudice del rinvio non specifica né la natura della decisione che esso intende adottare a seguito della risposta della Corte, né la finalità concreta che quest'ultima potrebbe perseguire, mentre i provvedimenti di trattenimento controversi hanno già cessato di produrre i loro effetti.

48. A tal fine, spetta esclusivamente al giudice del rinvio valutare, alla luce delle norme procedurali nazionali, se nelle presenti cause debba essere effettivamente presa una decisione, e la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella del giudice nazionale su tale punto. Su tale base, e tenuto conto della presunzione di pertinenza da cui sono assistite le questioni sollevate, le domande di pronuncia pregiudiziale possono essere dichiarate ricevibili (15).

49. Occorre tuttavia sottolineare che né la brevità del termine di convalida, la quale ha comportato la cessazione automatica dei provvedimenti di trattenimento prima della pronuncia della Corte, né la frequenza delle cause simili sottoposte al giudice de rinvio possono essere sufficienti, in quanto tali, a fondare la ricevibilità. Il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE non è destinato a rispondere a questioni astratte o generali, ma soltanto a quelle strettamente necessarie alla soluzione di una controversia concreta ed attuale. La ricevibilità delle presenti domande si basa dunque esclusivamente sull'affermazione del giudice del rinvio secondo la quale esso resta tenuto ad adottare una decisione nelle cause pendenti dinanzi ad esso.

50. Di conseguenza, propongo alla Corte di respingere i due summenzionati motivi e di dichiarare ricevibili le domande di pronuncia pregiudiziale per il *solo* motivo che l'esame della

legittimità del trattenimento svolto da tale giudice esige, nelle cause dinanzi ad esso pendenti, la risposta della Corte.

B. Sulle prime questioni pregiudiziali

1. *Sull'oggetto dei procedimenti principali*

51. In via preliminare, occorre precisare la natura esatta del provvedimento in questione nelle presenti cause. L'articolo 3, comma 4, *in fine*, della legge n. 14/2024, prevede che lo straniero trasferito nella struttura destinata al rimpatrio di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo italo-albanese vi permanga, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione. La formulazione di tale disposizione («vi permane») potrebbe lasciare intendere che si tratti di un mero mantenimento dello stato di trattenimento in continuità con le prime decisioni di trattenimento.

52. Orbene, così non è nelle presenti cause. Le persone interessate erano rispettivamente ed inizialmente oggetto delle decisioni di rimpatrio adottate ai sensi della direttiva 2008/115 ed erano mantenute in stato di trattenimento a tale titolo nel territorio italiano prima di essere trasferite nelle aree interessate ([16](#)). La presentazione di una domanda di protezione internazionale in tali aree ha indotto le autorità italiane ad adottare nuove decisioni di trattenimento sulla base dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, recante attuazione delle direttive 2013/32 e 2013/33. È la convalida di tali decisioni di trattenimento interessate ad essere sottoposta al giudice del rinvio ([17](#)).

53. Ne consegue che i provvedimenti in questione non possono essere analizzati come semplici mantenimenti in stato di trattenimento in continuità con le prime decisioni di trattenimento fondate sulla direttiva 2008/115, ma come costituenti decisioni autonome e distinte di trattenimento, adottate sulla base dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, recante attuazione delle direttive 2013/32 e 2013/33, e soggette, a tale titolo, alla totalità dei requisiti e delle garanzie previste da tali direttive. È in tale specifico contesto procedurale che si colloca la questione sottoposta alla Corte sulla competenza della Repubblica italiana a concludere il Protocollo italo-albanese e ad assicurarne l'attuazione tramite la legge n. 14/2024 e il decreto legislativo n. 142/2015 (in prosieguo, congiuntamente: il «Protocollo italo-albanese e i provvedimenti nazionali in questione»).

54. A tal riguardo, occorre ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che, se una persona oggetto di una decisione di rimpatrio adottata ai sensi della direttiva 2008/115 presenta una domanda di protezione internazionale, la procedura di rimpatrio viene sospesa per tutta la durata dell'esame di tale domanda. Infatti, la presentazione di una domanda di protezione internazionale ha per effetto di conferire alla persona interessata lo status di richiedente ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2013/32, il quale è incompatibile con il mantenimento della qualità di cittadino il cui soggiorno è irregolare oggetto di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115, poiché i due regimi giuridici si

escludono a vicenda per la durata dell'esame della domanda. Nel corso di tale periodo, è il contesto normativo del regolamento n. 604/2013 e delle direttive 2013/32 e 2013/33 a disciplinare la situazione del richiedente, il quale conserva il suo status di richiedente protezione internazionale fino alla pronuncia di una decisione definitiva sulla sua domanda e beneficia a tale titolo di tutti i diritti garantiti dalla direttiva 2013/33 (18).

55. Si propone dunque che, nell'ambito dell'esame dell'esistenza di un'eventuale competenza esclusiva nel settore coperto dal regime di trattenimento istituito dal Protocollo italo-albanese e dai provvedimenti nazionali in questione, la Corte limiti la sua risposta alle disposizioni specifiche concernenti il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e richiamate dal giudice del rinvio nelle sue ordinanze di rinvio, ossia l'articolo 28 del regolamento n. 604/2013, gli articoli da 8 a 10 della direttiva 2013/33 e l'articolo 26 della direttiva 2013/32, uniche disposizioni rilevanti per stabilire la validità del trattenimento (19).

2. ***Sulle disposizioni di diritto primario applicabili alle prime questioni pregiudiziali***

56. Come risulta dal loro tenore letterale, le prime questioni pregiudiziali vertono, in sostanza, sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 216 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

57. A tal riguardo, l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, conferisce all'Unione una competenza esclusiva esterna sopravvenuta (*supervening exclusivity*) (20) per la conclusione di accordi internazionali, risultante dall'adozione di un atto legislativo dell'Unione o dalla necessità di consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui l'adozione di un accordo internazionale può incidere su norme comuni del diritto dell'Unione o modificarne la portata.

58. È pacifico che la conclusione di un accordo internazionale per la gestione dei richiedenti protezione internazionale nel territorio di uno Stato terzo non è prevista espressamente in alcun atto di diritto derivato dell'Unione. Inoltre, una siffatta conclusione non è necessaria per consentire all'Unione di esercitare la propria competenza interna in materia di asilo, poiché quest'ultima è già esercitata, in forza dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, tramite il regolamento n. 604/2013 e le direttive 2013/32 e 2013/33, senza che a tal fine sia necessario alcun accordo internazionale.

59. Di conseguenza, occorre esaminare la questione relativa alla competenza alla luce dell'ultima parte dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, in forza della quale la conclusione di un accordo internazionale rientra nella competenza esclusiva dell'Unione nella misura in cui essa può incidere su norme comuni o modificarne la portata (21). Inoltre, i termini impiegati in questa parte dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE corrispondono a quelli con cui la Corte, al punto 22 della sentenza Commissione/Consiglio (22), ha definito la natura degli impegni internazionali che gli Stati membri non possono assumere fuori dall'ambito delle istituzioni della Comunità (divenuta l'Unione), qualora norme comuni siano state adottate per raggiungere gli scopi del Trattato (23).

60. Orbene, in virtù del principio di attribuzione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, la politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea rientra nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e costituisce una *competenza concorrente* tra l'Unione e gli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera j), TFUE (24). A tal riguardo, tutti i settori rientranti nella competenza concorrente, ad eccezione dei casi di competenza parallela di cui all'articolo 4, paragrafi 3 e 4, TFUE, possono acquisire un carattere esclusivo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE (25).

61. Il regolamento n. 604/2013, nonché le direttive 2013/32 e 2013/33 sono stati adottati nell'esercizio di tale competenza concorrente (26). Nella misura in cui tali atti disciplinano, sul piano interno dell'Unione, il settore del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, gli Stati membri restano quindi competenti unicamente in relazione agli elementi che tali strumenti non hanno disciplinato, fermo restando che il loro potere discrezionale è limitato all'attuazione di detti strumenti per gli elementi che essi disciplinano.

62. Ne consegue che la questione della ripartizione delle competenze esterne e interne nelle presenti cause deve essere valutata alla luce dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, al fine di stabilire se l'esercizio della competenza concorrente nel settore del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale abbia generato una competenza esterna esclusiva dell'Unione che si estende agli elementi specificamente disciplinati dagli strumenti di diritto derivato applicabili, cosicché la conclusione del Protocollo italo-albanese e l'adozione dei provvedimenti nazionali in questione eccederebbero la competenza residua della Repubblica italiana.

63. Inoltre, ritengo che l'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, richiamato dal giudice del rinvio, non sia applicabile nelle presenti cause, dal momento che tale disposizione disciplina l'esistenza della competenza esterna dell'Unione, al fine di stabilire se quest'ultima sia autorizzata a concludere un accordo internazionale nel settore interessato. Una siffatta problematica si pone infatti qualora l'Unione agisca o intenda agire sul piano esterno, come nel caso della causa che ha portato alla sentenza Germania/Consiglio (27) e nel procedimento sfociato nel parere 2/15 (28). Nelle presenti cause, è pacifico che l'Unione sia autorizzata a concludere un accordo nel settore della protezione internazionale, poiché tale autorizzazione discende direttamente dall'articolo 78 TFUE. La questione che si pone è piuttosto quella di stabilire se la Repubblica italiana, concludendo il Protocollo italo-albanese, abbia violato una competenza esclusiva dell'Unione. Orbene, una siffatta questione si pone in relazione alla competenza degli Stati membri, e rientra a tale titolo nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

64. Infine, per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il quale sancisce il principio di leale cooperazione, occorre ricordare che l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, costituisce la codificazione della dottrina scaturita dalla sentenza AETR (29) e fornisce, da solo, il fondamento sufficiente per determinare sia l'esistenza sia la portata della competenza esclusiva dell'Unione per la conclusione di accordi internazionali, segnatamente qualora tale conclusione possa incidere su norme comuni o modificarne la portata. L'articolo

4, paragrafo 3, TUE, non richiede pertanto un'analisi separata, poiché l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, ne costituisce l'espressione normativa diretta e sufficiente ai fini di tale competenza.

65. Alla luce di quanto suesposto, suggerisco alla Corte di ritenere che il giudice del rinvio, con le sue prime questioni pregiudiziali, chieda, in sostanza, se l'articolo 28 del regolamento n. 604/2013, l'articolo 26 della direttiva 2013/32 nonché gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33, letti alla luce dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro concluda, ratifichi e dia esecuzione ad un accordo internazionale con un paese terzo, in forza del quale quest'ultimo si impegna a mettere a disposizione talune aree nel proprio territorio, assoggettate alle prerogative statali dello Stato membro, e adotti la normativa nazionale che assicura la sua ratifica e la sua esecuzione interna, nella specie la legge n. 14/2024 e il decreto legislativo n. 142/2015, ai sensi dei quali lo Stato membro prevede il trattenimento di richiedenti protezione internazionale in tali aree, in attesa dell'esame della loro domanda.

66. Prima di esaminare se la Repubblica italiana, concludendo il Protocollo italo-albanese e adottando i provvedimenti nazionali in questione, abbia invaso la competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, occorre verificare se il diritto dell'Unione sia applicabile ad una fattispecie come quella di cui alle presenti cause, ossia il trattenimento di richiedenti protezione internazionale in aree situate al di fuori del territorio degli Stati membri, ma soggette alle prerogative statali di uno Stato membro.

3. *Sull'applicabilità del diritto dell'Unione nelle aree interessate nei procedimenti principali*

67. Anzitutto, occorre verificare se il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nelle aree interessate rientri nell'ambito di applicazione territoriale, materiale, personale e temporale del diritto dell'Unione.

a) *Sull'applicazione territoriale del diritto dell'Unione*

68. Osservo che sia i governi italiano e dei Paesi Bassi sia la Commissione ritengono che le domande di protezione internazionale presentate nelle aree interessate non rientrino nell'ambito di applicazione territoriale delle direttive 2013/32 e 2013/33, poiché tali aree sono assimilabili a rappresentanze degli Stati membri nel territorio di un paese terzo. Secondo tali parti, il diritto dell'Unione si applicherebbe cionondimeno in tali aree, non in forza di tali direttive, bensì tramite il rinvio al diritto dell'Unione effettuato dalla legge di ratifica o dagli atti nazionali che recepiscono dette direttive.

69. A tal riguardo, si deve ricordare che le direttive 2013/32 e 2013/33 definiscono il loro ambito di applicazione territoriale in maniera precisa e dettagliata. L'ambito di applicazione territoriale di tali direttive è sostanzialmente lo stesso. Più precisamente, gli articoli 3, paragrafo 1, di tali direttive limitano rispettivamente il loro ambito di applicazione territoriale alle domande di protezione internazionale presentate «nel territorio [degli Stati membri], compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito». Inoltre, tali articoli 3,

paragrafo 2, escludono espressamente dal loro ambito di applicazione le domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

70. Occorre osservare, tuttavia, che dalle ordinanze di rinvio, dal Protocollo italo-albanese e dalla legge n. 14/2024 risulta che le autorità italiane esercitano un controllo territoriale effettivo sulle aree interessate, nonostante il fatto che esse restino formalmente soggette alla sovranità della Repubblica di Albania.

71. Infatti, anzitutto, per quanto riguarda il potere legislativo, conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, del Protocollo italo-albanese, le strutture sono realizzate e gestite nel rispetto della normativa italiana, senza che sia necessario ottenere un permesso di costruire albanese. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 14/2024, la disciplina italiana ed europea si applica ai migranti presenti nelle aree interessate, in quanto compatibile, il che conferisce alle autorità italiane un potere esclusivo in tali aree.

72. Per quanto riguarda poi il potere giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, di tale legge, la competenza giurisdizionale esclusiva è attribuita ai giudici italiani in relazione a tutti i procedimenti concernenti i migranti presenti nelle aree interessate, mentre l'articolo 4, paragrafo 2, del Protocollo italo-albanese, dispone che le controversie tra le autorità italiane e i migranti accolti in tali aree sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana.

73. Infine, per quanto riguarda il potere esecutivo, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale protocollo, le autorità italiane assicurano da sole il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno di tali aree, e le autorità albanesi possono accedervi solo previo espresso consenso del responsabile italiano. Tale disposizione priva così lo Stato sovrano del suo libero accesso ad una parte del proprio territorio. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, del Protocollo italo-albanese, le autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di impedire qualsiasi uscita non autorizzata dei migranti, mentre l'articolo 6, paragrafo 6, di tale protocollo prevede che, in caso di uscita non autorizzata, le autorità albanesi li riconduranno nelle aree interessate. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, di detto protocollo, tutti i trasferimenti da e per tali aree sono a cura esclusiva delle autorità italiane.

74. Pertanto, dall'insieme di tali elementi emerge che le aree interessate sono soggette, nella specie, al controllo territoriale esclusivo delle autorità italiane, le quali esercitano ivi la totalità delle competenze legislativa, esecutiva e giudiziaria, ai sensi del Protocollo italo-albanese e dei provvedimenti nazionali in questione.

75. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un trattato può vincolare uno Stato rispetto a un altro territorio se una siffatta intenzione si ricava da tale trattato o risulta per altra via (30). Tale principio conferma che il diritto internazionale pubblico riconosce la possibilità per uno Stato di modificare, mediante un accordo, i rapporti giuridici che lo uniscono ad un territorio straniero. È esattamente ciò che realizza il Protocollo italo-albanese trasferendo alla Repubblica italiana l'esercizio effettivo della sua giurisdizione sulle aree interessate, senza un trasferimento di sovranità territoriale in senso formale.

76. Alla luce degli elementi menzionati al paragrafo 63 delle presenti conclusioni, mi sembra che il Protocollo italo-albanese possa essere qualificato come locazione territoriale (*territorial lease*) ai sensi del diritto internazionale pubblico (31), nozione caratterizzata da tre elementi (32), la cui presenza può essere constatata nella specie. Anzitutto, tale protocollo è concluso per un periodo di tempo determinato di cinque anni, rinnovabile, il che è conforme al requisito di temporalità inerente alla locazione territoriale. Inoltre, la Repubblica italiana si accolla il finanziamento della costruzione e del funzionamento dei centri, il che costituisce il corrispettivo tipico della locazione territoriale, il quale, nel diritto internazionale, non è necessariamente pecuniario. Infine, e soprattutto, la Repubblica italiana esercita in maniera esclusiva le sue prerogative statali nelle aree interessate, mentre la Repubblica di Albania conserva la sua sovranità formale su tali aree, il che corrisponde esattamente alla struttura giuridica della locazione territoriale, in cui il locatario detiene l'esercizio dell'autorità senza detenerne il titolo sovrano. Ne consegue che le aree interessate possono essere considerate territori locati dalla Repubblica di Albania alla Repubblica italiana ai sensi del diritto internazionale.

77. Tale qualificazione del Protocollo italo-albanese come locazione territoriale nel diritto internazionale pubblico è determinante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione (33). Nella specie, la locazione territoriale trasferisce alla Repubblica italiana l'esercizio effettivo ed esclusivo delle sue prerogative statali sulle aree interessate, segnatamente la sua giurisdizione, la sua legge applicabile e le sue autorità competenti, ma senza trasferirgli la sovranità su tali aree.

78. Orbene, la nozione di «territorio di uno Stato membro» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, delle direttive 2013/32 e 2013/33, non può essere interpretata nel senso che essa rinvia esclusivamente al territorio sul quale lo Stato membro esercita la sua sovranità nel senso formale del diritto internazionale, ma deve essere intesa nel senso che ricomprende ogni spazio geografico sul quale uno Stato membro esercita *effettivamente* la sua giurisdizione, in forza di un titolo riconosciuto nel diritto internazionale pubblico. Un'interpretazione contraria consentirebbe ad uno Stato membro di sottrarsi agli obblighi ad esso imposti da tali direttive spostando, mediante un accordo, l'esercizio della sua competenza in un territorio di uno Stato terzo, svuotando in tal modo del loro contenuto le garanzie armonizzate dal legislatore dell'Unione. È il trasferimento delle persone interessate, deciso dallo Stato membro, che le ha poste in una situazione in cui l'applicazione effettiva di tali garanzie dipende dalle modalità concrete di funzionamento dei centri, mentre le stesse ne avrebbero beneficiato a pieno titolo nel territorio nazionale. Ammettere che uno Stato membro possa sottrarsi agli obblighi ad esso imposti da tali direttive per il mero fatto di aver operato una scelta logistica mediante un accordo, equivarrebbe, se del caso, a privare di effetto utile dette direttive.

79. Di conseguenza, senza che sia necessario qualificare tali aree come «territorio» della Repubblica italiana, le direttive 2013/32 e 2013/33 sono ad esse applicabili, poiché tale Stato membro esercita ivi in maniera effettiva ed esclusiva le sue prerogative statali in forza del Protocollo italo-albanese.

80. Tale conclusione è avvalorata dal fatto che, nella specie, le autorità italiane attuano nelle aree interessate il diritto italiano che recepisce le direttive 2013/32 e 2013/33, mediante il rinvio effettuato nei provvedimenti nazionali in questione (34). Ciò premesso, un siffatto rinvio non costituisce il fondamento dell'applicabilità del diritto dell'Unione nelle aree interessate, la quale discende dalla qualificazione internazionale del Protocollo italo-albanese come illustrata in precedenza (35), ma ne costituisce la conferma nell'ordinamento giuridico interno (36).

81. Inoltre, la legge n. 14/2024 assimila le aree interessate a zone italiane di frontiera e di transito, il che conferma che la Repubblica italiana ha inteso esercitare ivi la propria giurisdizione. Occorre tuttavia sottolineare che tale qualificazione legislativa interna non può determinare lo status delle aree interessate con riferimento al diritto dell'Unione, poiché una legge nazionale non può determinare l'ambito di applicazione territoriale di tale diritto. La qualificazione delle aree interessate come rientranti nel «territorio» della Repubblica italiana ai sensi delle direttive 2013/32 e 2013/33 discende dal Protocollo italo-albanese quale titolo di diritto internazionale pubblico che conferisce alla Repubblica italiana l'esercizio effettivo ed esclusivo delle sue prerogative statali su tali aree, mentre la legge n. 14/2024 si limita a trarne le conseguenze nel diritto interno senza poterne costituire il fondamento. Pertanto, la qualificazione di cui alla legge n. 14/2024 non può, di per sé, fondare l'applicabilità di dette direttive.

82. Inoltre, ritengo che le aree interessate non possano essere qualificate come zone «di frontiera» o zone «di transito» ai sensi delle direttive 2013/32 e 2013/33, poiché tali nozioni rinviano a spazi geografici situati ai confini del territorio nazionale di uno Stato membro, e non a zone situate all'interno del territorio di uno Stato terzo (37). Tale conclusione si impone a maggior ragione nelle circostanze delle presenti cause, in cui le persone interessate sono state condotte dal territorio italiano nelle aree interessate, e non intercettate in mare e poi condotte direttamente in Albania.

83. Per quanto riguarda gli argomenti sollevati dal governo italiano, in primo luogo, ritengo che l'analogia con le rappresentanze diplomatiche non regga all'esame. Nella sentenza X e X (38), la Corte ha dichiarato che una domanda di protezione internazionale presentata presso un'ambasciata di uno Stato membro non poteva essere trattata come una domanda presentata nel territorio di tale Stato membro, proprio in quanto le rappresentanze diplomatiche sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione delle direttive. Le aree interessate si distinguono da tale situazione, poiché la Repubblica italiana non si è limitata ad istituire ivi una presenza consolare, ma vi esercita, in virtù di una locazione territoriale formalizzata dal Protocollo italo-albanese, le sue competenze statali nei confronti di persone che sono state condotte in tali aree forzatamente, senza avere acconsentito a recarvisi e senza possibilità di uscirne liberamente, in forza del divieto previsto all'articolo 6, paragrafo 5, di tale protocollo.

84. In secondo luogo, il governo italiano si fonda sulla sentenza del 9 novembre 2021, Bundesrepublik Deutschland (Mantenimento dell'unità del nucleo familiare) (39), per sostenere che, laddove uno Stato membro applichi volontariamente gli obiettivi di una

direttiva al di fuori del suo ambito di applicazione territoriale, incombe al medesimo non compromettere il perseguimento di tali obiettivi né l'effetto utile delle norme comuni. Tuttavia, mi sembra che tale argomento si basi su una lettura erronea di tale sentenza. La causa sfociata in tale sentenza aveva ad oggetto la questione di stabilire in che misura uno Stato membro poteva, nell'ambito del recepimento di una direttiva di armonizzazione minima, optare per una normativa più favorevole di quella imposta dalla direttiva. Essa non verteva affatto sulla delimitazione dell'ambito di applicazione territoriale di una direttiva, né sulla possibilità per uno Stato membro di sottrarsi a tale ambito di applicazione invocando l'applicazione volontaria dei suoi obiettivi. Le direttive 2013/32 e 2013/33 si applicano alle aree interessate, poiché tali aree sono assoggettate alla giurisdizione italiana, come è stato accertato. In forza dell'effetto utile di tali direttive e del principio del primato del diritto dell'Unione (40), uno Stato membro non può, mediante un accordo, sottrarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza di dette direttive nelle aree poste sotto la sua giurisdizione, anche qualora tali aree siano situate al di fuori del territorio dell'Unione (41).

85. In terzo luogo, l'affermazione secondo cui l'effetto utile delle direttive 2013/32 e 2013/33 verrebbe preservato per il solo fatto che i richiedenti possono presentare una domanda di protezione internazionale e farla esaminare in base alla legge italiana, non può essere accolta. Non soddisfa le garanzie specifiche in questione nei presenti procedimenti, ossia, segnatamente, il carattere esaustivo dei motivi di trattenimento elencati all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, le garanzie procedurali previste all'articolo 9 di tale direttiva, nonché il diritto ad un ricorso effettivo sancito all'articolo 46 della direttiva 2013/32. L'effetto utile di tali disposizioni non si limita all'esistenza di una procedura d'asilo formale. Esso esige che le condizioni sostanziali e procedurali da esse instaurate siano pienamente rispettate.

86. Ne consegue che le aree interessate, il cui status nel diritto internazionale pubblico è determinato dal Protocollo italo-albanese, il quale conferisce alla Repubblica italiana l'esercizio effettivo ed esclusivo delle sue prerogative statali su tali aree, possono essere considerate rientranti nel «territorio di uno Stato membro» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, delle direttive 2013/32 e 2013/33.

b) ***Sull'applicazione materiale, personale e temporale del diritto dell'Unione***

87. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale, i procedimenti principali rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, nella misura in cui le decisioni di trattenimento controverse sono state adottate sulla base di disposizioni nazionali, nella specie, l'articolo 6, comma 2, lettera c), e comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, il quale attua proprio il regime armonizzato della direttiva 2013/33 (42). Tale disposizione recepisce infatti i motivi di trattenimento elencati all'articolo 8, paragrafo 3, di tale direttiva, ossia motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico [lettera e)] nonché la pretestuosità della domanda di protezione internazionale, presentata al solo scopo di ostacolare una decisione di rimpatrio [lettera d)]. Il fatto che il trattenimento venga eseguito al di fuori del territorio nazionale non incide su tale qualificazione, poiché è il fondamento giuridico della misura, e non il luogo della sua esecuzione, a determinare l'applicabilità materiale del diritto

dell'Unione. A tal riguardo, la Corte ha già avuto l'occasione di precisare che il trattenimento di un richiedente protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, è una nozione autonoma del diritto dell'Unione da intendersi come una misura coercitiva che priva tale richiedente della sua libertà di circolazione e lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto (43).

88. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione personale, l'articolo 3, comma 4, *in fine*, della legge n. 14/2024, designa espressamente, tra le categorie di cittadini di paesi terzi che possono permanere nella struttura di cui alla lettera B) (44), quelli che hanno presentato una domanda di protezione internazionale pretestuosa allo scopo di ritardare o impedire la loro espulsione. Orbene, tale categoria corrisponde esattamente a quella prevista, da un lato, all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33, vale a dire le persone trattenute da uno Stato membro nell'ambito di una procedura di rimpatrio, poiché vi sono fondati motivi per ritenere che esse abbiano presentato una domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio, e, dall'altro, a quella prevista all'articolo 31, paragrafo 8, lettera g), della direttiva 2013/32, che autorizza un trattamento accelerato delle domande presentate al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di allontanamento. Le persone interessate rientrano pertanto nell'ambito di applicazione personale delle direttive 2013/32 e 2013/33, circostanza che non è contestata.

89. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione temporale, occorre sottolineare che, alla data dei fatti, il contesto normativo applicabile è quello costituito dal regolamento n. 604/2013 e dalle direttive 2013/32 e 2013/33. Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, e segnatamente il regolamento n. 2024/1351 e il regolamento (UE) n. 2024/1348 (45), nonché la direttiva (UE) 2024/1346 (46), benché entrati in vigore l'11 giugno 2024, produrranno i loro effetti solo a partire dal 12 giugno 2026 nel caso dei regolamenti e dal 1° luglio 2026 nel caso della direttiva, al termine dei periodi di transizione e di recepimento rispettivamente previsti. Tali strumenti non sono dunque applicabili *ratione temporis* alle presenti cause.

90. Dall'insieme di tali considerazioni risulta che i procedimenti principali sono disciplinati, sotto tutti i profili, dal diritto dell'Unione, e ciò nonostante il fatto che il trattenimento dei richiedenti sia stato effettuato nelle aree interessate in Albania. La questione centrale diviene quindi quella di stabilire se la Repubblica italiana sia competente a concludere un accordo internazionale che disciplina il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale.

4. Sulla delimitazione delle competenze ad adottare un accordo internazionale che disciplina il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale

a) Sull'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, allo Stato membro che esercita una competenza esterna

91. Anzitutto, l'esercizio della competenza da parte dell'Unione in un settore di competenza concorrente può dare luogo ad un meccanismo di prelazione, il quale comporta il

sorgere di una competenza esclusiva dell'Unione (47). In particolare, una siffatta prelazione si verifica allorché l'Unione ha proceduto ad un'armonizzazione esaustiva di un determinato settore, privando così gli Stati membri della loro competenza a legiferare (prelazione settoriale o *field preemption*), oppure allorché il diritto nazionale compromette il buon funzionamento od osta alla realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti (*obstacle preemption*), o, ancora, allorché il diritto nazionale è contrario ad una norma di diritto dell'Unione (*rule preemption*) (48).

92. La portata e il grado dell'armonizzazione operata dal legislatore dell'Unione possono variare in funzione dello strumento giuridico impiegato e del suo contenuto (49). La portata dell'armonizzazione determina quali elementi del settore interessato siano stati coperti dalla legislazione dell'Unione, mentre il grado di armonizzazione determina l'intensità della disciplina di tali elementi. Infatti, un'armonizzazione minima lascia agli Stati membri un margine discrezionale per andare oltre i requisiti comuni, mentre un'armonizzazione completa esaurisce la loro competenza residua negli elementi così disciplinati.

93. Pertanto, è alla luce della portata e del grado di armonizzazione raggiunti in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale che occorre, a mio avviso, esaminare il contesto normativo applicabile alle presenti cause, al fine di stabilire in che misura il legislatore dell'Unione abbia proceduto ad una prelazione del settore interessato, o, al contrario, se abbia lasciato agli Stati membri un certo margine discrezionale nell'attuazione del diritto dell'Unione.

94. Inoltre, l'espressione «può incidere su norme comuni o modificarne la portata» ripresa all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE corrisponde alla natura degli impegni internazionali che gli Stati membri non possono assumere fuori dall'ambito delle istituzioni dell'Unione, qualora norme comuni dell'Unione siano state adottate per raggiungere gli obiettivi del Trattato (50). Secondo la giurisprudenza, tale espressione deve essere interpretata alla luce delle precisazioni fornite dalla Corte nella sentenza AETR e nella giurisprudenza sviluppata a partire da tale sentenza (51).

95. Esiste un rischio di incidere su norme comuni dell'Unione da parte degli impegni internazionali, o di modificare la portata di tali norme, che può giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione di dette norme (52). Non è del resto necessario che sussista una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa dell'Unione (53). In particolare, determinati impegni internazionali possono incidere sulla portata delle norme dell'Unione o modificarla, qualora essi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da queste norme (54). Inoltre, fuori dall'ambito delle istituzioni dell'Unione, gli Stati membri non possono assumere siffatti impegni, e ciò anche se non vi siano possibili contraddizioni tra tali impegni e le norme comuni dell'Unione (55). Infatti, l'esistenza di un siffatto rischio di incidenza può essere accertata quando, senza essere necessariamente in contraddizione con le norme comuni, gli impegni internazionali in questione possono incidere sul significato, sulla portata e sull'efficacia di tali norme (56).

96. Inoltre, dato che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione, l'esistenza di una competenza, per giunta di natura esclusiva, deve essere oggetto di un'*analisi complessiva e concreta* del rapporto esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore (57). Tuttavia, prima di effettuare tale esame, occorre rilevare che, per quanto riguarda il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, il settore coperto dal Protocollo italo-albanese e dai provvedimenti nazionali in questione non è oggetto di un'armonizzazione esaustiva nel diritto dell'Unione. Ne consegue che l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, deve essere valutata in maniera differenziata, in funzione della materia interessata nonché del grado e della portata dell'armonizzazione operata dal legislatore dell'Unione in tale settore. A tal riguardo, occorre distinguere tre aspetti, ossia, in primo luogo, i legami geografici del trattenimento, in secondo luogo, i motivi del medesimo e, in terzo luogo, le condizioni sostanziali e procedurali della sua attuazione. È alla luce di tale distinzione che occorre esaminare, nel prosieguo, la questione se il Protocollo italo-albanese e i provvedimenti nazionali in questione possano incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne la portata, ai sensi di detta disposizione.

97. Infine, potrebbe porsi la questione se anche i provvedimenti nazionali rientrino, in quanto tali, nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, poiché tali provvedimenti partecipano all'attuazione degli impegni internazionali sottoscritti dalla Repubblica italiana e contribuiscono, congiuntamente al Protocollo italo-albanese, a definirne la portata concreta. A tal riguardo, occorre rilevare che tale Protocollo, come è stato stabilito in precedenza (58), a causa delle sue caratteristiche specifiche di locazione territoriale, prevede espressamente, al suo articolo 4, paragrafo 2, che le strutture siano gestite dalle autorità italiane secondo la legislazione italiana ed europea. Ne consegue che i provvedimenti nazionali in questione non costituiscono semplici provvedimenti interni autonomi, ma sono indissociabili da tale protocollo e contribuiscono alla definizione della sua portata concreta. Pertanto, la giurisprudenza scaturita dalla sentenza AETR e l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, sono applicabili all'insieme costituito dal Protocollo italo-albanese e dai provvedimenti nazionali in questione, presi in considerazione congiuntamente.

b) *Sulla determinazione geografica dei luoghi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale*

98. Occorre osservare, anzitutto, che nessuna disposizione del diritto dell'Unione può prevedere l'ubicazione geografica dei luoghi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Come già statuito dalla Corte, tale diritto non impone luoghi specifici in cui i richiedenti protezione internazionale possono essere trattenuti (59). Più in particolare, una siffatta ubicazione geografica non discenderebbe necessariamente dalla direttiva 2013/32 né dalla direttiva 2013/33 (60). Pertanto, l'ubicazione geografica dei centri di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale resta nella sfera del potere discrezionale degli Stati membri in sede di recepimento delle direttive pertinenti, cosicché la scelta di ubicare tali centri nel territorio albanese non può essere considerata, in quanto tale, rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

99. Tuttavia, esercitando tale potere discrezionale in occasione della conclusione e della ratifica del Protocollo italo-albanese, la Repubblica italiana restava tenuta ad assicurare il rispetto integrale delle condizioni e delle garanzie previste dalle direttive 2013/32 e 2013/33 nelle aree interessate. Infatti, la circostanza che le aree interessate siano situate al di fuori del territorio dell'Unione non può, in quanto tale, avere l'effetto di sottrarre la Repubblica italiana agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del diritto dell'Unione, poiché tali aree rientrano nella sua giurisdizione, come accertato sopra (61). Ne consegue che non è la scelta di ubicare i centri nel territorio della Repubblica di Albania a poter incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne la portata, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, bensì la combinazione di tale scelta con le modalità concrete di organizzazione del trattenimento previste dal Protocollo italo-albanese e dai provvedimenti italiani in questione, nella misura in cui essi incidono su settori armonizzati dal diritto dell'Unione, ossia i motivi di trattenimento nonché le condizioni sostanziali e procedurali che lo delimitano, i quali verranno esaminati nel prosieguo.

c) *Sull'armonizzazione dei motivi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale*

100. Anzitutto, occorre ricordare che l'articolo 28 del regolamento n. 604/2013, l'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, e l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, prevedono che gli Stati membri non possano trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente protezione internazionale. Inoltre, il trattenimento di un richiedente protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, è una nozione autonoma del diritto dell'Unione da intendersi come una misura coercitiva che priva tale richiedente della sua libertà di circolazione e lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto (62).

101. Inoltre, conformemente all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013, all'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, e all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, gli Stati membri possono trattenere un richiedente sulla base di una valutazione individuale, qualora non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive, alla luce dei considerando 15 e 20 della direttiva 2013/33.

102. A tal riguardo, l'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, elenca i motivi che possono giustificare il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale da parte degli Stati membri. Il considerando 17 di tale direttiva enuncia, inoltre, che i motivi di trattenimento stabiliti in detta direttiva lasciano impregiudicati altri motivi di trattenimento, compresi quelli di natura penale, applicabili conformemente alla legislazione nazionale, non correlati alla domanda di protezione internazionale presentata segnatamente dal cittadino di un paese terzo (63). Secondo una costante giurisprudenza, tale disposizione enumera esaustivamente i diversi motivi tali da giustificare il trattenimento di un richiedente protezione internazionale, e ognuno di tali motivi risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo (64).

103. Ritengo che un siffatto elenco esaustivo costituisca una prelazione totale (*field preemption*), la quale non lascia alcun potere discrezionale agli Stati membri nel recepire il

diritto dell'Unione concernente i motivi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Tali Stati non possono aggiungere siffatti motivi, né tramite l'adozione di una legislazione interna né tramite la conclusione di un accordo internazionale.

104. Nella specie, occorre constatare che i motivi di trattenimento invocati nelle presenti cause corrispondono esattamente a quelli previsti all'articolo 8, paragrafo 3, lettere d) ed e), della direttiva 2013/33, recepiti rispettivamente all'articolo 6, comma 3, e comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 142/2015 (65). Da un lato, l'attuazione delle direttive 2013/32 e 2013/33 tramite i provvedimenti nazionali in questione non si discosta, sul punto, dai motivi di trattenimento autorizzati in via esaustiva dal diritto dell'Unione. Dall'altro, il Protocollo italo-albanese si limita a definire il contesto geografico e organizzativo in cui tale trattenimento viene eseguito. Ne consegue che, per quanto riguarda i motivi di trattenimento, il Protocollo italo-albanese e i provvedimenti nazionali in questione non sono idonei ad incidere sulle norme comuni dell'Unione né a modificarne la portata, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. In ogni caso, nell'ipotesi in cui il legislatore dell'Unione modificasse il contesto normativo applicabile in materia, il Protocollo italo-albanese, concluso per una durata iniziale di cinque anni, contiene una clausola di rinnovo tacito per ulteriori periodi di cinque anni, accompagnata dalla possibilità di non rinnovare il Protocollo, comunicandolo con preavviso di almeno sei mesi rispetto alla scadenza (66), di modo da consentire, se del caso, un adeguamento degli impegni internazionali sottoscritti dalla Repubblica italiana ad una siffatta evoluzione.

d) ***Sull'armonizzazione delle garanzie offerte ai richiedenti protezione internazionale trattenuti***

1) *Sul diritto alla libertà e alla sicurezza*

105. Per quanto riguarda il trattenimento di un richiedente protezione internazionale, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, dispone che un richiedente protezione internazionale è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile e fintantoché sono applicabili i motivi del suo trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, di tale direttiva e gli adempimenti amministrativi inerenti a tali motivi di trattenimento sono espletati con la debita diligenza. I ritardi in tali adempimenti non imputabili al richiedente non possono giustificare un prolungamento del trattenimento (67).

106. Dal momento che la nozione di «trattenimento» rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») si applicano in forza del suo articolo 51, paragrafo 1 (68). Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale costituisce un'ingerenza grave nel diritto fondamentale alla libertà e alla sicurezza garantito dall'articolo 6 della Carta, e opera di conseguenza entro i limiti dello stretto necessario (69). Nella misura in cui la Carta contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, prevede che il significato e la portata degli stessi siano uguali a quelli conferiti dalla CEDU, precisando al contempo che il diritto

dell'Unione può concedere una protezione più estesa. Ai fini dell'interpretazione dell'articolo 6 della Carta, occorre quindi tenere conto dell'articolo 5 della CEDU, in quanto livello minimo di protezione (70).

107. A tal riguardo, da una giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») risulta che il diritto alla libertà e alla sicurezza mira essenzialmente a proteggere l'individuo da qualsiasi privazione arbitraria o ingiustificata della libertà (71). Una siffatta protezione giuridica si applica quindi nell'ambito del controllo dell'immigrazione, imponendo che il trattenimento dei cittadini di paesi terzi al di fuori dei procedimenti penali avvenga parimenti su un fondamento normativo, al fine di garantire il rispetto del principio generale della certezza del diritto (72). Inoltre, dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, risulta che eventuali limitazioni all'esercizio di tale diritto devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale del medesimo nonché il principio di proporzionalità.

108. Se la Corte ha già precisato che il trattenimento di un cittadino di un paese terzo oggetto di procedure di rimpatrio, costituendo un'ingerenza grave nel diritto alla libertà di quest'ultimo, è soggetto al rispetto di garanzie rigorose, vale a dire, la sussistenza di un fondamento normativo, la chiarezza, la prevedibilità, l'accessibilità e la protezione contro l'arbitrarietà (73), una siffatta conclusione si impone *a fortiori* nell'ipotesi del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, il quale, esercitando il suo diritto fondamentale di asilo, enunciato all'articolo 18 della Carta, subisce in tal modo un pregiudizio in relazione al suo diritto alla libertà e alla sicurezza sancito all'articolo 6 della Carta.

109. Al fine di assicurare un siffatto livello di certezza del diritto, in conformità all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2013/33, il trattenimento di un richiedente protezione internazionale è disposto per iscritto da un'autorità giurisdizionale o amministrativa, e il provvedimento di trattenimento deve inoltre precisare i motivi di fatto e di diritto sui quali si basa (74).

110. Ne consegue che le direttive 2013/32 e 2013/33, interpretate alla luce dell'articolo 6 della Carta, procedono ad un'armonizzazione completa delle garanzie minime procedurali che delimitano il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, al di sotto delle quali gli Stati membri non possono scendere.

111. Nella specie, a prima vista, il contesto normativo costituito dal Protocollo italo-albanese e dai provvedimenti nazionali in questione non sembra discostarsi, sotto il profilo formale, dai requisiti imposti e indicati sopra. I motivi di trattenimento (75), il requisito del periodo il più breve possibile e di diligenza nell'espletamento degli adempimenti amministrativi inerenti al trattenimento ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, la forma della decisione e i mezzi di ricorso, sono organizzati in conformità alle garanzie procedurali minime armonizzate da tali strumenti.

2) *Sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*

112. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del trattenimento, in primo luogo, l'articolo 9, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2013/33, richiede che, se il trattenimento del richiedente protezione internazionale è disposto da un'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurino una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio o su domanda della persona trattenuta, della legittimità del trattenimento (76). A tal riguardo, il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve indurre tale autorità a rilevare d'ufficio, sulla base degli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato (77). In tal senso, la Corte ha già precisato che tale disposizione osta a che uno Stato membro non preveda alcun controllo giurisdizionale della legittimità della decisione amministrativa che dispone il trattenimento di un richiedente protezione internazionale (78). Inoltre, in forza della giurisprudenza della Corte, le caratteristiche del ricorso previsto all'articolo 46 della direttiva 2013/32, relativo alle domande di protezione internazionale, devono essere determinate in conformità all'articolo 47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva (79).

113. Nella specie, l'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015, prevede la trasmissione del provvedimento di trattenimento alla Corte d'appello entro 48 ore, e l'articolo 4, comma 1, della legge n. 14/2024, organizza le udienze con collegamento in modalità audiovisive (80). Pur se tali disposizioni non sopprimono il controllo giurisdizionale, esse lo riorganizzano da remoto. *Prima facie*, non sembra che la Repubblica italiana si discosti formalmente dal requisito del controllo giurisdizionale, cosicché non ricorre uno sconfinamento nella competenza esercitata dall'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

114. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2013/33, l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite, alle quali gli Stati membri garantiscono l'accesso, includono, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente. L'assistenza di un avvocato risulta necessaria per garantire l'efficacia di tale ricorso (81). Inoltre, in applicazione dell'articolo 9, paragrafi 2 e 4, di tale direttiva, il provvedimento di trattenimento, emesso in una lingua che i richiedenti che si trovano in stato di trattenimento comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, menziona parimenti le procedure di ricorso nonché la possibilità di chiedere l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, ai sensi del diritto nazionale (82).

115. Inoltre, gli Stati membri restano liberi, in conformità al principio di autonomia procedurale, di stabilire le condizioni per la concessione dell'assistenza e della rappresentanza legali gratuite, in applicazione delle disposizioni previste all'articolo 9, paragrafi 7, 8 e 9 della direttiva 2013/33, poiché tali condizioni sono disciplinate dal diritto nazionale degli Stati membri in conformità al paragrafo 10 di tale articolo. A titolo di esempio, gli Stati membri possono limitare l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite ai richiedenti protezione

internazionale che non dispongono delle risorse necessarie [paragrafo 7, lettera a)], potendo successivamente esigere il rimborso delle spese sostenute, allorché vi sia stato un considerevole miglioramento delle loro condizioni finanziarie o se la decisione di accordare tali prestazioni è stata adottata in base a informazioni false fornite dal richiedente (paragrafo 9). Gli Stati membri possono altresì imporre limiti monetari e/o temporali alla prestazione di assistenza e rappresentanza legali gratuite, purché essi non restringano arbitrariamente l'assistenza e la rappresentanza legali [paragrafo 8, lettera a)].

116. Nella specie, l'articolo 4, comma 5, della legge n. 14/2024, prevede la partecipazione dell'avvocato all'udienza con collegamento in modalità audiovisive, quale modalità di diritto ordinario, nonché il rimborso delle spese di viaggio dell'avvocato nominato d'ufficio nei casi eccezionali in cui il collegamento non sia possibile e il rinvio dell'udienza sia incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, nel limite di EUR 500 (83). Dal momento che la direttiva 2013/33 lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità quanto alle modalità dell'assistenza legale, la comunicazione tramite collegamento in modalità audiovisive non costituisce, di per sé, uno sconfinamento nella competenza esercitata con effetto preclusivo dall'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

117. Tuttavia, la delocalizzazione dei centri di trattenimento al di fuori del territorio nazionale può generare un rischio di attuazione incompleta o alterata delle garanzie armonizzate dalle direttive 2013/32 e 2013/33. Infatti, l'effettività di tali garanzie non può essere soddisfatta dalla mera esistenza formale di un fondamento normativo, ma presuppone che le modalità concrete del loro esercizio siano espressamente previste dalla normativa applicabile. Ciò è vero a maggior ragione qualora le condizioni del loro esercizio differiscano sotto il profilo strutturale da quelle vigenti nel territorio nazionale.

118. A tal riguardo, diversi elementi illustrano un siffatto rischio. In primo luogo, l'articolo 4, comma 3, della legge n. 14/2024, prevede che il diritto di conferire con il difensore sia esercitato con modalità audiovisive che ne assicurino la riservatezza, senza tuttavia che tale assicurazione sia espressamente estesa ai conferimenti che si tengono immediatamente a margine dell'udienza, quali le comunicazioni che avvengono durante le sospensioni dell'udienza o immediatamente prima e dopo di essa. Tali conferimenti si svolgono necessariamente nello stesso ambito audiovisivo, senza che il loro regime di riservatezza sia esplicitamente previsto. Orbene, l'articolo 4, comma 5, di tale legge, prevede che l'avvocato partecipi all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice, con collegamento da remoto con il luogo in cui si trova il migrante in Albania, cosicché l'avvocato e il suo cliente si trovano in spazi geograficamente separati per tutta la durata del procedimento. A causa delle difficoltà pratiche di recarsi fisicamente nelle aree interessate, i conferimenti di persona tra il richiedente e il suo avvocato sono difficili, o addirittura impossibili, sotto il profilo strutturale, il che conferisce alle comunicazioni audiovisive un carattere esclusivo e imprescindibile. Pertanto, la riservatezza di tali conferimenti deve essere garantita esplicitamente e integralmente dalla normativa nazionale applicabile. Nella specie, sembra che il Protocollo italo-albanese e i provvedimenti nazionali in questione non contengano alcuna disposizione che organizzi espressamente tale riservatezza nell'ambito delle comunicazioni audiovisive

svolte durante le sospensioni dell'udienza o immediatamente prima e dopo di essa, il che può pregiudicare l'esercizio effettivo dei diritti della difesa (84).

119. In secondo luogo, osservo che l'articolo 4, comma 5, della legge n. 14/2024, organizza la partecipazione dell'avvocato all'udienza mediante collegamento in modalità audiovisive come modalità di principio, mentre lo spostamento fisico dell'avvocato nelle aree interessate è previsto solo a titolo eccezionale, nei soli casi in cui il collegamento non sia possibile e il rinvio dell'udienza sia incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento. Una siffatta organizzazione, che rende la presenza fisica dell'avvocato presso il suo cliente l'eccezione piuttosto che la regola, può non garantire i requisiti risultanti dall'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, letti in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, che garantisce ai richiedenti il diritto di consultare un consulente legale in ciascuna fase della procedura, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta, poiché essa non garantisce al richiedente un accesso effettivo e riservato al suo consulente legale.

120. Inoltre, e per completezza, osservo che la legge n. 14/2024 non contiene alcuna disposizione che organizzi espressamente l'accesso ad un interprete nelle aree interessate, al di fuori del riferimento incidentale dell'articolo 4, comma 5, relativo al rimborso delle spese di viaggio dell'interprete nel solo caso in cui l'avvocato si rechi fisicamente in tali aree. Orbene, l'accesso ad un interprete è essenziale affinché il richiedente protezione internazionale comprenda il procedimento e le decisioni che lo riguardano, possa comunicare efficacemente con il suo consulente legale e presentare in maniera utile le sue osservazioni dinanzi al giudice competente. Una siffatta lacuna, se confermata nell'ambito della verifica effettuata dal giudice nazionale, può privare il ricorso di qualsiasi effettività concreta, in violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2013/32, il quale impone agli Stati membri di prevedere l'assistenza di un interprete per la presentazione e l'esame delle domande di protezione internazionale e dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), di tale direttiva, che prevede di ricorrere a un interprete durante il colloquio personale, letti in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta (85).

121. In terzo luogo, merita attenzione il limite massimo di rimborso di EUR 500 previsto dall'articolo 4, comma 5, della legge n. 14/2024 per gli spostamenti eccezionali dell'avvocato nelle aree interessate. Se tale importo risulta insufficiente a coprire le spese effettive di viaggio, circostanza che il giudice del rinvio è tenuto a verificare, esso potrebbe costituire una limitazione arbitraria dell'accesso all'assistenza legale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2013/33. Se così fosse, tale misura non limita l'assistenza legale in maniera astratta, bensì lo fa a causa della delocalizzazione organizzata dal Protocollo italo-albanese. È proprio in quanto l'accesso fisico alle aree interessate implica necessariamente uno spostamento verso il territorio albanese, con tutti i vincoli e i costi propri di qualsiasi spostamento internazionale verso uno Stato terzo, che tale limite massimo, il quale potrebbe essere accettabile per spostamenti sul territorio dello Stato membro, diviene potenzialmente arbitrario, in quanto può privare la persona interessata di una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta.

122. Infine, in quarto luogo, si pone una questione distinta concernente la portata della limitazione dell'accesso degli avvocati alle aree interessate per quanto riguarda i «limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, di tale Protocollo. Occorre osservare che tale disposizione pone il diritto albanese su un piano di uguaglianza con il diritto italiano e con il diritto europeo, senza prevedere alcuna norma di conflitto tra tali ordinamenti giuridici. Orbene, se il diritto albanese dovesse imporre limiti all'accesso degli avvocati ai centri, l'esercizio del diritto all'assistenza legale garantito dall'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, interpretato alla luce dell'articolo 47 della Carta, sarebbe subordinato a condizioni facenti parte di un ordinamento giuridico terzo, esterne al diritto dell'Unione e non controllate dallo Stato membro interessato (86). Una siffatta subordinazione costituirebbe una modifica della portata concreta delle norme comuni ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, nella misura in cui essa priverebbe lo Stato membro del controllo effettivo dell'esercizio di un diritto che lo stesso è tenuto a garantire ai sensi del diritto dell'Unione.

123. È dunque il combinato del Protocollo italo-albanese e della legge n. 14/2024 che potrebbe modificare la portata concreta della norma comune ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

3) *Sul diritto di visita dei familiari*

124. In via preliminare, occorre precisare che, nelle presenti cause, le persone interessate sono state rilasciate alla scadenza del termine di 48 ore previsto dalla Costituzione italiana per la convalida del provvedimento di trattenimento, cosicché la questione dell'accesso dei familiari al richiedente trattenuto non si è posta concretamente nell'ambito dei procedimenti principali. Le considerazioni che seguono sono dunque destinate ad applicarsi solo nel caso in cui la Corte ritenesse necessario esaminare tale questione, il che potrebbe verificarsi in quanto le prime questioni pregiudiziali vertono sulla valutazione della competenza della Repubblica italiana a concludere il Protocollo italo-albanese e ad adottare i provvedimenti nazionali in questione in maniera astratta, ossia indipendentemente dalle circostanze concrete delle presenti cause. Esse vengono presentate per completezza, al fine di fornire alla Corte gli elementi di analisi utili per il caso in cui essa ritenesse di doversi pronunciare su tale punto.

125. A tal riguardo, l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, prevede che gli Stati membri garantiscano ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni a tale accesso soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per garantire la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso (87).

126. In particolare, nel caso dell'accesso ai familiari, tale disposizione deve essere interpretata in maniera tale che siano rispettati i diritti fondamentali, tra i quali figura il diritto al

rispetto della vita privata e familiare, quale affermato all'articolo 7 della Carta (88). Quest'ultima disposizione garantisce segnatamente ad ogni persona il diritto al rispetto della sua vita familiare, fermo restando che l'esistenza di una vita familiare è una questione di fatto dipendente dalla realtà pratica di stretti legami personali (89).

127. Nella specie, constato che né il Protocollo italo-albanese né la legge n. 14/2024 prevedono norme chiare e precise che disciplinino la portata e le modalità di esercizio del diritto di visita e di comunicazione dei familiari nelle aree interessate, sebbene tale protocollo organizzi in maniera dettagliata le modalità di accesso delle autorità italiane a tali aree. Una siffatta lacuna normativa è idonea ad incidere concretamente sull'effettività del diritto di accesso garantito dall'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, interpretato alla luce dell'articolo 7 della Carta, sotto tre profili. Anzitutto, l'ubicazione delle aree interessate instaura un vincolo geografico e amministrativo idoneo ad ostacolare significativamente, o addirittura a compromettere nella prassi, l'accesso fisico dei familiari. Inoltre, non è prevista a loro beneficio alcuna modalità alternativa, segnatamente da remoto, contrariamente a quanto espressamente organizzato per gli avvocati. Infine, l'accesso a tali aree interessate è subordinato al previo ingresso nel territorio albanese, il quale è soggetto al diritto albanese e si sottrae al controllo dello Stato membro interessato. In tali circostanze, l'assenza di una disciplina adeguata delle modalità di accesso dei familiari può privare di effettività il diritto garantito dall'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33.

128. Ne consegue che il silenzio combinato del Protocollo italo-albanese e dei provvedimenti nazionali in questione rispetto alle condizioni concrete di funzionamento delle aree interessate osta alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla summenzionata norma comune (*obstacle preemption*). Infatti, una siffatta lacuna normativa, in combinato con i vincoli strutturali propri delle aree interessate, può modificare la portata effettiva di tale norma comune, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE.

e) ***Sull'obbligo di rilascio immediato di una persona trattenuta a seguito di un controllo giurisdizionale, anche in caso di scadenza del termine di convalida***

129. In primo luogo, per quanto riguarda l'obbligo di rilascio di una persona trattenuta nelle aree interessate qualora il controllo giurisdizionale si concluda nel senso dell'illegittimità del trattenimento, anche nel caso in cui la decisione di convalida non sia adottata entro il termine impartito (in prosieguo: la «scadenza del termine di convalida»), dalle ordinanze di rinvio emerge, segnatamente, che i richiedenti protezione internazionale non possono essere immediatamente rilasciati, ma devono aspettare che le autorità italiane li facciano uscire dal centro e li trasferiscano nel territorio nazionale.

130. In udienza, il governo italiano ha spiegato che il periodo tra la scadenza del termine di convalida e l'arrivo a Bari (Italia) non costituisce un trattenimento, per tre motivi. Sotto un primo profilo, il periodo di tempo intercorrente tra la scadenza del termine di convalida (e dunque il rilascio) e l'arrivo nel territorio italiano sarebbe breve (90). Sotto un secondo profilo, non verrebbe impiegato nessun mezzo di coercizione, poiché la persona interessata viaggia liberamente sul traghetto ed è solamente «accompagnata» dalla polizia per facilitare le

formalità di frontiera. Sotto un terzo profilo, i procedimenti verrebbero avviati senza interruzioni a partire dalla scadenza del termine di convalida, poiché si tratta di termini meramente tecnici.

131. A tal riguardo, da un lato, se la durata non è il criterio determinante per qualificare una situazione come trattenimento, è la privazione effettiva della libertà di movimento ad esserlo. In proposito, la nozione di trattenimento prevista all'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, deve essere interpretata alla luce dell'articolo 6 della Carta, il quale corrisponde all'articolo 5 della CEDU. Dalla giurisprudenza della Corte EDU risulta che la differenza tra la privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della CEDU e la mera restrizione della libertà di circolazione attiene unicamente al grado o all'intensità, e non al carattere o alla sostanza. Essa è valutata alla luce di tutte le condizioni concrete in cui la persona interessata si trova, segnatamente il tipo di misura, i suoi effetti e le modalità della sua esecuzione, indipendentemente dall'assenza di una limitazione fisica formale (91).

132. Dall'altro lato, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che, nel corso di tutto il periodo intercorrente tra la scadenza del termine di convalida e l'arrivo a Bari (Italia), la persona interessata non può scegliere liberamente dove andare. Non può restare in Albania, poiché l'articolo 6, paragrafo 5, del Protocollo italo-albanese, le impedisce di lasciare le aree assoggettate alle prerogative statali della Repubblica italiana con i propri mezzi. Non può neanche raggiungere il territorio nazionale con i propri mezzi. Orbene, osservo che né la legge n. 14/2024 né il decreto legislativo n. 142/2015 disciplinano il trasferimento dalle aree interessate verso il territorio italiano. Tale silenzio delle disposizioni comporta, a mio avviso, che la situazione debba essere qualificata come trattenimento *de facto*. Infatti, durante tale trasferimento, la persona interessata è costretta ad un tragitto imposto (prima la zona «neutra» del centro, dopo il traghetto), senza effettiva libertà di movimento. L'accompagnamento da parte della polizia mira ad obbligare la persona interessata a seguire un determinato tragitto. La persona interessata non può recarsi autonomamente in una destinazione diversa da quella prevista dalle autorità. Ne consegue che, nel corso di tale periodo, la situazione della persona potrebbe corrispondere a un regime di trattenimento ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, letto alla luce dell'articolo 6 della Carta (92).

133. Orbene, a seguito del rilascio della persona interessata, nessuno dei motivi elencati all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, può ancora esserle applicato. Poiché le decisioni di trattenimento interessate sono state private di effetti giuridici, il mantenimento di tale persona sotto il controllo delle autorità italiane, in attesa del suo trasferimento dall'area interessata nel territorio italiano, è pertanto privo di qualsiasi fondamento nel diritto dell'Unione. Pertanto, poiché nessuno dei motivi previsti da tale disposizione può giustificare una siffatta situazione a seguito della scadenza del termine di convalida, il mantenimento della persona interessata sotto il controllo delle autorità italiane, in attesa del suo trasferimento nel territorio nazionale, qualora sia qualificato come trattenimento ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, deve essere considerato contrario all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva.

134. Ne consegue che la lacuna normativa che riguarda le modalità di rimpatrio nel territorio nazionale, abbinata all'impossibilità, per la persona interessata, di lasciare con i propri mezzi le aree interessate alla scadenza del termine di convalida del trattenimento, è idonea ad ostacolare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla summenzionata norma comune (*obstacle preemption*). Infatti, una siffatta lacuna, abbinata alle condizioni strutturali proprie delle aree interessate, può modificare la portata di tale norma privandola del suo effetto utile, nella misura in cui il requisito della liberazione immediata da essa sancito si trova, nella prassi, privo di effettività.

135. Di conseguenza, il Protocollo italo-albanese e i provvedimenti nazionali in questione possono rivelare un'incompatibilità con le norme sulla ripartizione delle competenze stabilite dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

5. ***Conclusione sulle prime questioni pregiudiziali***

136. Di conseguenza, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle prime questioni pregiudiziali:

- 1) L'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, deve essere interpretato nel senso che l'elenco dei motivi di trattenimento da esso previsti è esaustivo, il che vieta agli Stati membri di introdurre motivi supplementari, né per via legislativa interna né mediante un accordo internazionale.
- 2) Le direttive 2013/32 e 2013/33 devono essere interpretate nel senso che le loro disposizioni non determinano l'ubicazione geografica dei centri di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, cosicché la scelta di ubicare siffatti centri al di fuori dal territorio dell'Unione, in quello di uno Stato terzo sottoposto alla giurisdizione dello Stato membro interessato, non rientra, in quanto tale, nella competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, ma si inserisce nel potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri. Nell'esercizio di tale potere discrezionale, uno Stato membro resta obbligato ad assicurare il rispetto integrale delle condizioni e delle garanzie previste da tali direttive nelle aree che accolgono siffatti centri. La circostanza che esse siano situate al di fuori del territorio dell'Unione non può avere come effetto di sottrarre tale Stato membro agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione, poiché tali aree rientrano nella sua giurisdizione.
- 3) L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, osta a che uno Stato membro concluda un accordo internazionale e adotti provvedimenti nazionali di ratifica e di esecuzione che, in combinato tra loro, modifichino la portata concreta delle garanzie procedurali minime armonizzate dall'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, letto in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta, nella misura in cui:
 - la separazione geografica tra l'avvocato, presente in aula in tale Stato membro, e il richiedente trattenuto nelle aree situate al di fuori del territorio nazionale, ma rientranti nella giurisdizione di tale Stato membro, che accolgono centri di trattenimento di richiedenti protezione internazionale, come organizzata dalla normativa nazionale, può compromettere la riservatezza dei

conferimenti tra il richiedente e il suo consulente legale, la quale costituisce una garanzia inerente al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare;

– la partecipazione dell'avvocato all'udienza mediante collegamento in modalità audiovisive come modalità di principio, mentre lo spostamento fisico dell'avvocato in tali aree è previsto solo a titolo eccezionale, nei soli casi in cui il collegamento non sia possibile e il rinvio dell'udienza sia incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, non garantisce al richiedente un accesso effettivo e riservato al suo consulente legale in condizioni equivalenti a quelle di cui avrebbe beneficiato nel territorio nazionale, e

– il limite massimo di rimborso imposto dalla normativa nazionale per gli spostamenti eccezionali dell'avvocato in dette aree può costituire una limitazione arbitraria dell'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2013/33, proprio a causa dei vincoli e dei costi propri di qualsiasi spostamento che impone di passare attraverso il territorio albanese, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

4) L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, osta a che uno Stato membro concluda un accordo internazionale e adotti provvedimenti nazionali di ratifica e di esecuzione, i quali, in combinato tra loro, da un lato, vietando alle persone trattenute di lasciare con i propri mezzi le aree medesime, e, dall'altro, astenendosi dal disciplinare le modalità del trasferimento di rimpatrio nel territorio nazionale, incidono sulle norme comuni stabilite dall'articolo 9 della direttiva 2013/33, interpretato alla luce dell'articolo 6 della Carta, privando di effettività l'obbligo di rilascio immediato alla scadenza del termine di legge entro il quale la decisione di convalida del trattenimento deve essere pronunciata.

137. Come risulta dal loro tenore letterale, le seconde questioni pregiudiziali si pongono nel caso in cui la risposta alle prime questioni implichi che la Repubblica italiana non abbia invaso la competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Tenuto conto della risposta che propongo di fornire alle prime questioni, non sarebbe necessario, in linea di principio, rispondere alle seconde. Tuttavia, per il caso in cui la Corte non condividesse tale conclusione e per ragioni di completezza, esaminerò tali questioni nel prosieguo.

C. **Sulle seconde questioni pregiudiziali**

138. Con le sue seconde questioni, alle quali si deve rispondere in subordine, nel caso in cui la Corte concludesse che la Repubblica italiana, stipulando il Protocollo italo-albanese e adottando i provvedimenti nazionali in questione, non ha invaso la competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le summenzionate disposizioni delle direttive 2013/32 e 2013/33 relative al trattenimento, ai diritti della difesa, al diritto di comunicazione e di visita nonché al diritto all'assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale ([93](#)), debbano essere interpretate nel senso che ostano a che cittadini di paesi terzi, trasferiti in centri rientranti nella giurisdizione italiana, situati al di fuori del territorio dell'Unione, ove essi hanno presentato una domanda di

protezione internazionale, vengano ivi trattenuti temporaneamente in conformità a tale protocollo e ai provvedimenti nazionali in questione.

1. **Sul trattenimento**

139. In primo luogo, per quanto riguarda l'articolo 26 della direttiva 2013/32, il giudice del rinvio indica che i richiedenti sono stati trattenuti nell'ambito di una procedura di rimpatrio, e che esistono fondati motivi per ritenere che la loro domanda di protezione internazionale sia intesa a ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio, situazione contemplata all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33 (94). Tuttavia, occorre verificare, sotto un primo profilo, se tale valutazione si basi su una valutazione individualizzata e motivata di ciascuna situazione in conformità all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2013/33; sotto un secondo profilo, se il mantenimento in stato di trattenimento dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale non costituisca, *de facto*, un trattenimento dovuto unicamente allo status di richiedente, il che sarebbe contrario all'articolo 26 della direttiva 2013/32 e all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2013/33; e, sotto un terzo profilo, se le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33, restino effettivamente applicabili per tutta la durata del trattenimento.

140. Nella specie, per quanto riguarda la prima di queste verifiche, è stato constatato che esistevano fondati motivi per ritenere che le persone interessate avessero presentato le domande di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio. A tal riguardo, è vero che l'articolo 3, comma 4, *in fine*, della legge n. 14/2024, che rinvia all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015 per fondare la permanenza della persona interessata nella struttura di cui alla lettera B), corrisponde, in particolare, al motivo di trattenimento previsto all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33 (95). Come ho già rilevato nell'ambito delle prime questioni, e fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, da un lato, il Protocollo italo-albanese costituisce unicamente il contesto geografico e organizzativo nel quale tale trattenimento viene effettuato e, dall'altro, i provvedimenti in questione non si discostano, a tal riguardo, dai motivi autorizzati in via esaustiva dalla direttiva 2013/33 (96).

141. In secondo luogo, per quanto riguarda le condizioni del trattenimento, in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, gli Stati membri trattengono i richiedenti protezione internazionale in appositi centri e devono tenerli separati dagli altri cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domande di protezione internazionale. Tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 9, di tale direttiva, consente, tuttavia, di derogare parzialmente a tali disposizioni qualora le capacità di alloggio in centri di trattenimento siano esaurite. In tal caso, il richiedente trattenuto è tenuto separato dai detenuti ordinari. In applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, della stessa direttiva, i richiedenti trattenuti hanno inoltre accesso a spazi all'aria aperta.

142. Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 5, della direttiva 2013/33, prevede che gli Stati membri provvedano affinché i richiedenti trattenuti siano sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi in una lingua che essi comprendono o che

ragionevolmente si suppone a loro comprensibile. Gli Stati membri possono derogare a tale obbligo in casi debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile, qualora i richiedenti siano trattenuti in un posto di frontiera o in una zona di transito (97). Tuttavia, siffatte deroghe devono essere escluse nell'ambito delle procedure specifiche di cui all'articolo 43 della direttiva 2013/32 (98).

143. Ne consegue che l'articolo 10 della direttiva 2013/33 armonizza le condizioni sostanziali di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale istituendo una base di livelli minimi al di sotto dei quali gli Stati membri non possono scendere nell'esercizio del loro potere discrezionale.

144. Nella specie, spetta al giudice del rinvio verificare se tali condizioni siano state rispettate in occasione del trattenimento delle persone interessate.

145. In terzo luogo, secondo il giudice del rinvio, le persone interessate non verrebbero rilasciate immediatamente come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33 (99). Tale questione è già stata esaminata nell'ambito delle prime questioni pregiudiziali, alle quali si rimanda (100). A tal riguardo, osservo che il giudice del rinvio non fornisce alcuna informazione sul tempo necessario al trasferimento in Italia delle persone interessate e al loro rilascio. Spetterà dunque a tale giudice verificare le modalità secondo le quali le autorità italiane hanno attuato l'obbligo previsto all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, ed assicurarsi che tali modalità non compromettano l'efficacia delle disposizioni di tale direttiva.

2. *Sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e sul diritto di comunicazione e di visita da parte degli avvocati*

146. Secondo il giudice del rinvio, il trattenimento previsto dal Protocollo italo-albanese violerebbe il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei richiedenti protezione internazionale, in quanto il fatto di trovarsi lontano dal territorio italiano, ove prestano il patrocinio gli avvocati chiamati ad assisterli, è idoneo a pregiudicare concretamente l'esercizio dei loro diritti della difesa e, dunque, a vanificare non solo la previsione di cui all'articolo 46 della direttiva 2013/32, ma anche la previsione di cui all'articolo 47 della Carta.

147. A tal riguardo, pur se le modalità concrete di accesso alla rappresentanza legale rientrano nell'autonomia procedurale degli Stati membri, esse devono cionondimeno garantire ai richiedenti trattenuti nelle aree interessate un accesso all'assistenza legale equivalente a quello a cui avrebbero beneficiato i richiedenti in centri di trattenimento situati nel territorio nazionale.

148. Inoltre, come risulta dalle ordinanze di rinvio, le modalità pratiche previste dalla legge n. 14/2024 non possono assicurare, nelle circostanze concrete delle presenti cause, un accesso all'assistenza legale equivalente a quello di cui avrebbero beneficiato i richiedenti nel territorio nazionale. Infatti, come ho già rilevato (101), l'articolo 4, comma 5, di tale legge, organizza l'udienza mediante collegamento in modalità audiovisive come modalità di

principio (102), mentre lo spostamento fisico dell'avvocato è previsto solo a titolo residuale, nei soli casi in cui il collegamento non sia possibile e il rinvio dell'udienza sia incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento (103). Inoltre, il limite massimo di rimborso previsto da tale disposizione potrebbe rivelarsi insufficiente per coprire le spese concrete di uno spostamento che impone di passare attraverso il territorio albanese.

149. Spetta al giudice del rinvio verificare se, alla luce di tali elementi, i richiedenti abbiano beneficiato di un accesso reale e non solo teorico ad un avvocato, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta.

150. Infine, la questione relativa al rischio che il diritto albanese imponga limitazioni all'accesso degli avvocati ai centri, già esaminata nella parte dedicata alle prime questioni pregiudiziali (104), dovrebbe essere oggetto di una verifica da parte del giudice del rinvio.

3. ***Sul diritto di comunicazione e di visita concernente i familiari***

151. Secondo il giudice del rinvio, il trattenimento nelle aree interessate incide parimenti sul diritto di visita e di comunicazione dei familiari sancito all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33.

152. A tal riguardo, osservo che né il Protocollo italo-albanese né la legge n. 14/2024 contengono disposizioni che organizzano l'accesso o il diritto di visita dei familiari nelle aree interessate (105), fermo restando che il governo italiano si limita ad affermare che tale diritto non sarebbe oggetto di alcuna limitazione. Questa sola affermazione non può essere sufficiente a dimostrare il rispetto dell'obbligo previsto all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, interpretato alla luce dell'articolo 7 della Carta (106), in assenza di disposizioni normative che organizzino concretamente il suo esercizio nelle condizioni proprie delle aree interessate. Tuttavia, nelle presenti cause, tale questione riveste carattere ipotetico, poiché i fascicoli sottoposti alla Corte non attestano alcuna domanda in tal senso da parte delle persone interessate.

4. ***Sul diritto all'assistenza sanitaria***

153. Per quanto riguarda il diritto all'assistenza sanitaria, si deve osservare che l'articolo 4, paragrafo 6, del Protocollo italo-albanese, prevede che le autorità italiane istituiscano strutture sanitarie nelle aree interessate al fine di garantire i servizi sanitari necessari. L'articolo 4, paragrafo 8, di tale protocollo, prevede inoltre che, se le autorità italiane non possono fare fronte alle esigenze sanitarie delle persone trattenute nelle aree interessate, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane per assicurare loro le cure mediche indispensabili e indifferibili.

154. Pur se tali disposizioni attestano una volontà di garantire l'accesso all'assistenza sanitaria nelle aree interessate, esse risultano incompatibili con l'articolo 19 della direttiva 2013/33. Subordinando l'assistenza medica alle capacità di uno Stato terzo, il Protocollo italo-albanese fa dipendere l'effettività di un diritto garantito dal diritto dell'Unione da un contesto

normativo esterno ad esso, sul quale lo Stato membro non esercita alcun controllo. La mera esistenza di disposizioni normative non è dunque sufficiente a dimostrare il rispetto di tale articolo; è inoltre necessario verificare che l'accesso all'assistenza sanitaria sia effettivamente assicurato nelle condizioni concrete di funzionamento dei centri.

155. Tuttavia, nelle presenti cause, tale questione riveste carattere ipotetico, poiché i fascicoli sottoposti dalla Corte non contengono alcun riferimento ad una domanda formulata in tal senso dalle persone interessate. Spetta al giudice del rinvio verificare, nel caso in cui una siffatta domanda venisse formulata, se le modalità concrete di accesso all'assistenza sanitaria nelle aree interessate consentano di assicurare l'effettività del diritto garantito dall'articolo 19 della direttiva 2013/33.

5. **Conclusione sulle seconde questioni pregiudiziali**

156. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle seconde questioni pregiudiziali:

- 1) L'articolo 26 della direttiva 2013/32 e l'articolo 8, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 2013/33, letti alla luce dell'articolo 6 della Carta, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che un richiedente protezione internazionale venga mantenuto in stato di trattenimento in centri situati al di fuori del territorio dell'Unione soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro, laddove tale mantenimento si fondi sul motivo previsto all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33. Per contro, tali disposizioni ostano a che tale mantenimento in stato di trattenimento non si fondi su una valutazione individualizzata e motivata della situazione di ciascun richiedente, oppure costituisca, *de facto*, un trattenimento dovuto unicamente allo status di richiedente. Spetta al giudice del rinvio verificare se il trattenimento delle persone interessate soddisfi tali requisiti e se le condizioni del motivo di trattenimento applicabile siano effettivamente soddisfatte per tutta la durata del trattenimento.
- 2) L'articolo 10 della direttiva 2013/33 deve essere interpretato nel senso che esso armonizza le condizioni sostanziali di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale istituendo una base di livelli minimi al di sotto dei quali gli Stati membri non possono scendere, inclusi i casi in cui il trattenimento abbia luogo in centri situati al di fuori del territorio dell'Unione soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro. Spetta al giudice del rinvio verificare se tali condizioni siano state rispettate in occasione del trattenimento delle persone interessate.
- 3) L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/33, deve essere interpretato nel senso che esso impone alle autorità competenti dello Stato membro di rilasciare immediatamente il richiedente se il provvedimento di trattenimento perde efficacia in mancanza di convalida entro i termini impartiti, anche qualora il trattenimento ha luogo in centri situati al di fuori del territorio dell'Unione soggetti alla giurisdizione di tale Stato membro. Spetta al giudice del rinvio verificare se le modalità concrete di trasferimento delle persone interessate verso il territorio nazionale siano compatibili con tale obbligo di rilascio immediato.

4) L'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che, pur se le modalità concrete di accesso alla rappresentanza legale rientrano nell'autonomia procedurale degli Stati membri, esse devono cionondimeno garantire al richiedente trattenuto nelle aree interessate un accesso effettivo ad un avvocato equivalente a quello di cui egli avrebbe beneficiato in un centro di trattenimento situato nel territorio nazionale. Spetta al giudice del rinvio verificare se, alla luce di tali requisiti, i richiedenti abbiano effettivamente beneficiato di un siffatto accesso.

V. Conclusione

157. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte d'appello di Roma (Italia):

- 1) L'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, deve essere interpretato nel senso che l'elenco dei motivi di trattenimento da esso previsti è esaustivo, il che vieta agli Stati membri di introdurre motivi supplementari, né per via legislativa interna né mediante un accordo internazionale.
- 2) La direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e la direttiva 2013/33, devono essere interpretate nel senso che le loro disposizioni non determinano l'ubicazione geografica dei centri di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, cosicché la scelta di ubicare siffatti centri al di fuori del territorio dell'Unione, in quello di uno Stato terzo sottoposto alla giurisdizione dello Stato membro interessato, non rientra, in quanto tale, nella competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, ma si inserisce nel potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri. Nell'esercizio di tale potere discrezionale, uno Stato membro resta obbligato ad assicurare il rispetto integrale delle condizioni e delle garanzie previste da tali direttive nelle aree che accolgono siffatti centri. La circostanza che esse siano situate al di fuori del territorio dell'Unione non può avere come effetto di sottrarre tale Stato membro agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione, poiché tali aree rientrano nella sua giurisdizione.
- 3) L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, osta a che uno Stato membro concluda un accordo internazionale e adotti provvedimenti nazionali di ratifica e di esecuzione che, in combinato tra loro, modificano la portata concreta delle garanzie procedurali minime armonizzate dall'articolo 9, paragrafi 3, 4 e 6, della direttiva 2013/33, letto in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, interpretati alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella misura in cui:
 - la separazione geografica tra l'avvocato, presente in aula in tale Stato membro, e il richiedente trattenuto nelle aree situate al di fuori del territorio nazionale, ma rientranti nella giurisdizione di tale Stato membro, che accolgono centri di trattenimento di richiedenti protezione internazionale, come organizzata dalla normativa nazionale, può compromettere la riservatezza dei conferimenti tra il richiedente e il suo consulente legale, la quale costituisce una garanzia inerente

al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare;

– la partecipazione dell'avvocato all'udienza mediante collegamento in modalità audiovisive come modalità di principio, mentre lo spostamento fisico dell'avvocato in tali aree è previsto solo a titolo eccezionale, nei soli casi in cui il collegamento non sia possibile e il rinvio dell'udienza sia incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento, non garantisce al richiedente un accesso effettivo e riservato al suo consulente legale in condizioni equivalenti a quelle di cui avrebbe beneficiato nel territorio nazionale, e

– il limite massimo di rimborso imposto dalla normativa nazionale per gli spostamenti eccezionali dell'avvocato in dette aree può costituire una limitazione arbitraria dell'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2013/33, proprio a causa dei vincoli e dei costi propri di qualsiasi spostamento che impone di passare attraverso il territorio albanese, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

4) L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, osta a che uno Stato membro concluda un accordo internazionale e adotti provvedimenti nazionali di ratifica e di esecuzione, i quali, in combinato tra loro, da un lato, vietando alle persone trattenute di lasciare con i propri mezzi le aree medesime, e, dall'altro, astenendosi dal disciplinare le modalità del trasferimento di rimpatrio nel territorio nazionale, incidono sulle norme comuni stabilite dall'articolo 9 della direttiva 2013/33, interpretato alla luce dell'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali, privando di effettività l'obbligo di rilascio immediato alla scadenza del termine di legge entro il quale la decisione di convalida del trattenimento deve essere pronunciata.

¹ Lingua originale: il francese.

ⁱ I nomi delle presenti cause sono nomi fittizi. Non corrispondono ai nomi reali di nessuna delle parti del procedimento.

² Rilevo che la Corte è stata investita, nelle cause C-736/25 (Peordi I), C-737/25 (Peordi II), C-11/26 (Peordi III), C-178/26 (Peordi IV), C-226/26 (Peordi V) e C-377/26 (Peordi VI), di due questioni pregiudiziali identiche sollevate dallo stesso giudice del rinvio.

³ Legge n. 14 – Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno (GURI n. 44, del 22 febbraio 2024; in prosieguo: la «legge n. 14/2024»).

⁴ Si tratta delle aree contemplate dall'allegato 1 del Protocollo italo-albanese.

- [5](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98).
-
- [6](#) V., in particolare, regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L 2024/1351), e altri strumenti del patto.
-
- [7](#) Anche se talune delle disposizioni di detto patto sono già parzialmente in vigore, la data di entrata in vigore dei succitati regolamenti è fissata o al 12 giugno o al 1° luglio 2026.
-
- [8](#) Direttiva del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60).
-
- [9](#) Direttiva del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96).
-
- [10](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31).
-
- [11](#) Decreto legislativo n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, del 18 agosto 2015 (GURI n. 214, del 15 settembre 2015, pag. 1), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 142/2015»).
-
- [12](#) Il giudice del rinvio rileva che «la convalida dei provvedimenti di trattenimento deve essere richiesta dal Questore alla Corte di Appello del luogo ove egli ha sede entro 48 ore dall'inizio del trattenimento; la Corte di Appello provvede entro le successive 48 ore».
-
- [13](#) Sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punti da 45 a 48 nonché giurisprudenza citata).
-
- [14](#) Sentenze del 15 giugno 1995, Zabala Erasun e a. (da C-422/93 a C-424/93, EU:C:1995:183, punto 29) e del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 28 nonché giurisprudenza citata).

[15](#) V., per analogia, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punti da 24 a 26).

[16](#) Nelle sue conclusioni presentate nella causa Sedrata (C-414/25, EU:C:2026:334), l'avvocato generale Emiliou ha esaminato la compatibilità, alla luce della direttiva 2008/115, del trasferimento, nelle aree interessate, di cittadini di paesi terzi oggetto di procedure di rimpatrio.

[17](#) Stando alle indicazioni fornite dal giudice del rinvio, i procedimenti principali hanno ad oggetto la domanda di mantenimento in stato di trattenimento di SG e AJ. Il giudice del rinvio rileva di essere stato investito della «convalida del provvedimento che dispone [la permanenza di tali persone in stato di trattenimento], da trattenut[i] che ha[nno] richiesto l'asilo».

[18](#) V., in tal senso, sentenze del 19 giugno 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punti da 61 a 63) e del 15 febbraio 2016, J.N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 75).

[19](#) Occorre precisare che, nell'ambito delle prime questioni pregiudiziali, l'articolo 46 della direttiva 2013/32, relativo al diritto ad un ricorso effettivo avverso le decisioni relative alle domande di protezione internazionale, non è rilevante, poiché è l'articolo 9 della direttiva 2013/33 a disciplinare in maniera specifica le garanzie procedurali offerte ai richiedenti protezione internazionale trattenuti, il quale costituisce la disposizione maggiormente pertinente per determinare l'esistenza di un'eventuale competenza esclusiva dell'Unione. Inoltre, il diritto all'assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale trattenuti, garantito dagli articoli 17 e 19 della direttiva 2013/33, non verrà esaminato nell'ambito delle prime questioni pregiudiziali, dal momento che tale questione non presenta un nesso sufficientemente diretto con la determinazione della competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE; essa verrà analizzata, per contro, nell'ambito delle seconde questioni pregiudiziali, alle quali occorre rispondere in subordine.

[20](#) Chamon, M., «*Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the ERTA Doctrine*», *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 4, 2018, pagg. da 1101 a 1141 e Rosas, A., «*Exclusive, Shared and National Competence in the Context of EU External Relations: Do Such Distinctions Matter?*», in Govaere, I., Lannon, E., van Elsuwege, P., e Adam, S. (dir.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Brill, Leyde, 2024, pagg. da 17 a 43.

[21](#) V., per analogia, parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, punto 70).

[22](#) Sentenza del 31 marzo 1971 (22/70, EU:C:1971:32; in prosieguito: la sentenza «AETR»).

[23](#) V. sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 66).

[24](#) In conformità all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, nei settori di competenza concorrente, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Tuttavia, gli Stati membri esercitano la loro competenza solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria, fermo restando che essi la recuperano nella misura in cui l'Unione decide di cessare di esercitare la propria. In conformità al Protocollo n. 25 sull'esercizio della competenza concorrente, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore.

[25](#) V. Rosas, A., opera citata alla nota 20 delle presenti conclusioni, pag. 22.

[26](#) Occorre rilevare che il regolamento n. 604/2013 è stato adottato sulla base dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), TFUE. La direttiva 2013/32 è stata adottata sulla base dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera d), TFUE, mentre la base giuridica della direttiva 2013/33 è costituita dall'articolo 78, paragrafo 2, lettera f), TFUE. Tali basi giuridiche rientrano nel sistema europeo comune di asilo (CEAS), il quale si inserisce nella politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, che l'Unione è tenuta a sviluppare ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE.

[27](#) V., in tal senso, sentenza del 5 dicembre 2017 (C-600/14, EU:C:2017:935, punti da 45 a 49 e giurisprudenza citata).

[28](#) (Accordo di libero scambio UE-Singapore) del 16 maggio 2017 (EU:C:2017:376, punti 239 e 242).

[29](#) V. punto 21 della sentenza AETR, che richiama l'articolo 5 CE.V. parimenti, ad esempio, parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106, punto 10) e parere 1/03 (Nuova Convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, punto 119).

[30](#) V., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punti 95 e 98) nonché del 12 novembre 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punto 29).

[31](#) Strauss, M.J., «*Territorial Leases*», Nollkaemper, A. e Plakokefalos, I., *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pagg. da 67 a 70.

[32](#) V. Ronen, Y., «Territory, Lease» *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, che definisce la locazione territoriale come un accordo con il quale uno Stato riceve il diritto di esercitare l'autorità territoriale di un altro Stato su un determinato territorio, mentre la piena sovranità resta in via residuale allo Stato cedente, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1120> (verificato il 27 maggio 2026). La locazione territoriale (*territorial lease*) è una sottocategoria specifica della concessione territoriale, caratterizzata da tre elementi, ossia una durata determinata o determinabile, un corrispettivo (il quale non è necessariamente pecuniario), e un diritto di esercizio esclusivo delle prerogative statali nel territorio interessato per la durata della locazione. La prassi degli Stati e la terminologia delle locazioni territoriali indicano che la sovranità ultima resta in capo allo Stato cedente, fermo restando la differenza tra cessione e locazione può essere ridotta nei fatti, in particolare nel corso della durata della locazione (v. la sezione «Cession» di tale voce dell'enciclopedia).

[33](#) A tal riguardo, occorre rilevare che la Corte ha dichiarato, nelle cause sfociate nelle sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) e del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), che la qualificazione internazionale del territorio è pertinente per delimitare l'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'Unione, e segnatamente che territori sui quali uno Stato terzo rivendica una sovranità non riconosciuta a livello internazionale non rientrano automaticamente nell'ambito di applicazione degli accordi conclusi dall'Unione con tale Stato.

[34](#) A tal riguardo, la Corte ha già rilevato che benché i fatti di un procedimento principale non rientrino nella sfera di applicazione diretta del diritto dell'Unione, le disposizioni di tale diritto possono essere rese applicabili dalla normativa nazionale in forza di un rinvio operato da quest'ultimo al contenuto delle medesime [v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2018, C e A (C-257/17, EU:C:2018:876, punto 31)].

[35](#) V. paragrafi 69 e 70 delle presenti conclusioni.

[36](#) V., *a contrario*, sentenza del 7 marzo 2017, X e X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punti da 42 a 45).

[37](#) V. articolo 3, paragrafo 1, articolo 10, paragrafo 5, articolo 11, paragrafo 6, e articolo 18, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2013/33, i quali riservano l'applicazione di talune deroghe alle situazioni di trattenimento alla frontiera o in una zona di transito. V. parimenti il contesto della causa sfociata nella sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

[38](#) Sentenza del 7 marzo 2017 (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173).

[39](#) C-91/20, EU:C:2021:898, punto 40.

[40](#) Ai sensi del principio del primato del diritto dell'Unione, sancito a partire dalla sentenza del 15 luglio 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66), e confermato in maniera costante dalla successiva giurisprudenza, segnatamente dalla sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punti 250 e 251), il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta alle norme dell'Unione, senza che disposizioni interne, di qualsiasi genere, possano opporvisi.

[41](#) La conclusione di un accordo bilaterale con uno Stato terzo non può avere l'effetto di liberare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali (v., per analogia, Corte EDU, 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e a. c. Italia (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 129).

[42](#) Nelle presenti cause, le decisioni di trattenimento interessate sono fondate, nel caso dei due ricorrenti, sul motivo previsto all'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2013/33, recepito all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, ossia l'esistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione di rimpatrio adottata ai sensi della direttiva 2008/115. Nella causa SG, la decisione di trattenimento è fondata inoltre sul motivo previsto all'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della direttiva 2013/33, recepito all'articolo 6, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 142/2015, ossia la pericolosità dell'interessato per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica alla luce delle sue condanne penali..

[43](#) V. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 159).

[44](#) Ai sensi dell'allegato 1 al Protocollo italo-albanese, la struttura di cui alla lettera B) corrisponde all'area destinata all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano.

[45](#) 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 (GU L, 2024/1348).

[46](#) Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L, 2024/1346).

[47](#) V., in tal senso, Klamert, M., «*Article 2 TFEU*», in Kellerbauer, M., Klamert, M. e Tomkin, J., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pag. 356.

[48](#) Schütze, R., *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2025 (4^a edizione), pagg. 229-234; Chamon, M., «Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of the ERTA Doctrine», *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 4, 2018, pagg. da 1101 a 1141; Arena, A., «The Twin Doctrines of Primacy and Pre-Emption», in Schütze, R., e Tridimas, T. (dir.), *Oxford Principles of European Union Law, The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, vol. I (2018, Oxford Law Pro, <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0012>, verificato il 27 maggio 2026).

[49](#) Schütze, R., *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2025 (4^a edizione), pag. 234.

[50](#) Sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 66).

[51](#) Sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 67).

[52](#) V., in tal senso, sentenze AETR (punto 30) e del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 68).

[53](#) Parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, punto 126).

[54](#) Sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 113 e giurisprudenza citata).

[55](#) Sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punti 70 e 71).

[56](#) Sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 113 nonché giurisprudenza citata).

[57](#) V., in tal senso, parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, punto 74); sentenza del 26 novembre 2014, Green Network (C-66/13,

EU:C:2014:2399, punto 33), e parere 3/15 (Trattato di Marrakech relativo all'accesso alle opere pubblicate) del 14 febbraio 2017 (EU:C:2017:114, punto 108).

[58](#) V. paragrafi da 63 a 69 delle presenti conclusioni.

[59](#) V., in tal senso, sentenza del 16 aprile 2026, Danané e a. (da C-50/24 a C-56/24, EU:C:2026:301, punti 43 e 47). Inoltre, al punto 62 di tale sentenza, la Corte precisa che la doppia qualificazione di uno stesso luogo è conforme alla direttiva 2013/33 solo a condizione che gli Stati membri garantiscano il rispetto integrale delle garanzie previste agli articoli 8 e 9 di tale direttiva.

[60](#) V., in tal senso, sentenza del 16 aprile 2026, Danané e a. (da C-50/24 a C-56/24, EU:C:2026:301, punti da 42 a 54), e conclusioni dell'avvocato generale Emiliou in tali cause riunite (da C-50/24 a C-56/24, EU:C:2025:493, paragrafo 40).

[61](#) V. paragrafi da 63 a 69 delle presenti conclusioni.

[62](#) V. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 159 e giurisprudenza citata).

[63](#) V. sentenze del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 168) e del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 252 e giurisprudenza citata).

[64](#) Sentenza del 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 250 e giurisprudenza citata).

[65](#) V. nota 42 delle presenti conclusioni.

[66](#) V. articolo 13, paragrafo 2, del Protocollo italo-albanese.

[67](#) V., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, Ministerio Fiscal (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punto 112).

[68](#) V., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 19) e del 1° agosto 2025, BAJI Trans (C-544/23, EU:C:2025:614, punto 49).

[69](#) V., in tal senso, sentenza del 15 febbraio 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 56).

[70](#) V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2022, Politsei- ja Piirivalveamet (Trattenimento – Rischio di commettere un reato) (C-241/21, EU:C:2022:753, punto 47).

[71](#) V. sentenza della Corte EDU del 22 dicembre 2020, Selahattin Demirtaş c. Turchia (ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD001430517, § 311 e giurisprudenza citata).

[72](#) V., in tal senso, sentenza della Corte EDU del 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia (ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, §§ da 64 a 72 e giurisprudenza citata).

[73](#) V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2022, Politsei- ja Piirivalveamet (Trattenimento – Rischio di commettere un reato) (C-241/21, EU:C:2022:753, punto 50 e giurisprudenza citata).

[74](#) V., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 257). In particolare, se il trattenimento di un richiedente protezione internazionale non è circoscritto da un limite temporale, l'autorità accertante, ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2013/32, deve agire con tutta la diligenza richiesta (punti da 262 a 264 di tale sentenza).

[75](#) V. nota 42 delle presenti conclusioni.

[76](#) V. parimenti considerando 15 della direttiva 2013/33.

[77](#) V., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Esame d'ufficio del trattenimento) (C-704/20 e C-39/21, EU:C:2022:858, punto 94).

[78](#) V., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 261).

[79](#) V., in tal senso, sentenza del 1° agosto 2025, Alace e Canpelli (C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, punto 77).

[80](#) V. anche articolo 4, commi 3 e 5, della legge n. 14/2024 che specifica le modalità pratiche di tale collegamento da remoto tra il luogo in cui si trova la persona interessata e quello in cui si trova il suo difensore o il giudice.

[81](#) V., in tal senso, sentenza della Corte EDU del 9 ottobre 1979, Airey c. Irlanda (ECLI:CE:ECHR:1979:1009JUD000628973, § 26) vertente sull'assistenza legale nell'ambito dei procedimenti non penali, nonché sentenza della Corte EDU del 9 aprile 1984, Goddi c. Italia

(ECLI:CE:ECHR:1984:0409JUD000896680, § 31) concernente l'assistenza legale nell'ambito dei procedimenti penali.

[82](#) V., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 62) e del 14 settembre 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punto 45).

[83](#) Il testo dell'articolo 4, comma 5, della legge n. 14/2024 precisa che tale rimborso è riservato all'avvocato «ammesso al patrocinio a spese dello Stato», circostanza che sembra escludere gli avvocati liberamente scelti dal loro cliente.

[84](#) A tal riguardo, la Corte EDU ha dichiarato che partecipazione al procedimento mediante videoconferenza non è, di per sé, incompatibile con la nozione di processo equo e pubblico, ma che occorre garantire che il singolo possa seguire il procedimento ed essere ascoltato senza ostacoli tecnici e comunicare in modo effettivo e riservato con il suo avvocato (Corte EDU, 2 novembre 2010, Sakhnovski c. Russia, CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, § 98).

[85](#) Tale osservazione è formulata per completezza, e non verrà ripresa nel dispositivo, poiché il giudice del rinvio non ha sottoposto tale questione alla Corte e quest'ultima non è investita di tale punto.

[86](#) Occorre rilevare che la Repubblica di Albania non è uno Stato membro dell'Unione europea e non è, a tale titolo, vincolata dai requisiti derivanti dalla direttiva 2013/33 né dai diritti garantiti dall'articolo 47 della Charta. I limiti che il diritto albanese potrebbe imporre all'accesso degli avvocati alle aree interessate non sarebbero pertanto soggetti agli stessi requisiti di compatibilità con il diritto dell'Unione imposti agli Stati membri.

[87](#) In occasione del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, garantisce a talune organizzazioni il diritto di avere accesso ai richiedenti protezione internazionale che si presentano alle frontiere esterne degli Stati membri o che sono trattenuti nel loro territorio [v., in tal senso, sentenza del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930, punto 87)].

[88](#) V., per analogia, sentenza del 15 settembre 2011, Gueye e Salmerón Sánchez (C-483/09 e C-1/10, EU:C:2011:583, punto 55 e giurisprudenza citata).

[89](#) V., in tal senso, sentenza del 3 giugno 2025, Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392, punto 47).

[90](#) Il governo italiano ha spiegato in udienza che la durata era pari a circa 30 minuti per le formalità, partenza dall'Albania alle ore 22 e arrivo a Bari alle ore 8.

[91](#) Corte EDU, 6 novembre 1980, Guzzardi c. Italia, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776, §§ da 92 a 95.

[92](#) Per quanto riguarda l'articolo 5 della CEDU, in forza della giurisprudenza della Corte EDU, le formalità amministrative associate al rilascio non possono giustificare un ritardo di più di qualche ora [v. Corte EDU, 4 giugno 2015, Ruslan Yakovenko c. Ucraina (CE:ECHR:2015:0604JUD000542511, §§ 68 e 69), (ritardo di due giorni), e del 22 marzo 1995, Quinn c. Francia (CE:ECHR:1995:0322JUD001858091, §§ da 39 a 43) (ritardo di undici ore)]. V. anche sentenza del 21 settembre 2021, Kerem Çiftçi c. Turchia (CE:ECHR:2021:0921JUD003520509, §§ da 32 a 34), per quanto riguarda la privazione di libertà di un'ora e mezza, ove l'arresto della persona non aveva una base giuridica.

[93](#) La formulazione della questione si riferisce, in particolare, agli articoli da 8 a 10, 17, 19 e 26 della direttiva 2013/33, nonché agli articoli 26 e 46 della direttiva 2013/32

[94](#) V., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punti 258 e 291), in cui la Corte ha dichiarato che il trattenimento non può risultare dal mero fatto che il richiedente si trovi in un luogo determinato a causa di circostanze create dalle autorità nazionali stesse.

[95](#) V. nota 42 delle presenti conclusioni.

[96](#) V. paragrafo 97 delle presenti conclusioni.

[97](#) Sull'interpretazione autonoma di tali termini, v. paragrafo 75 delle presenti conclusioni.

[98](#) V., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 238).

[99](#) Osservo che l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2013/33 prevede il rilascio immediato del richiedente qualora il trattenimento sia «ritenuto illegittimo». Orbene, qualora il provvedimento limitativo della libertà personale perda efficacia in mancanza di convalida entro i termini impartiti, tale fattispecie sembra comparabile a quella di cui a tale disposizione.

[100](#) V. paragrafi 125 e 126 delle presenti conclusioni.

[101](#) V. paragrafi 109 e 112 delle presenti conclusioni.

[102](#) La separazione geografica tra l'avvocato e il suo cliente durante l'udienza, come organizzata dall'articolo 4, comma 5, della legge n. 14/2024, è idonea a compromettere la riservatezza dei loro conferimenti nel corso della stessa.

[103](#) In udienza, l'avvocata di JA ha precisato che il telefono cellulare del suo cliente gli era stato confiscato e che egli aveva a disposizione solo quindici minuti al giorno per conferire con il suo consulente legale, mentre le persone trattenute in altri centri nella Repubblica italiana beneficiavano di un più ampio accesso al loro avvocato.

[104](#) V. paragrafo 115 delle presenti conclusioni.

[105](#) L'articolo 9, paragrafo 2, del Protocollo italo-albanese, prevede l'accesso solo in relazione alla garanzia dei diritti della difesa.

[106](#) V. paragrafi 119 e 120 delle presenti conclusioni.