

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NICHOLAS EMILIOU
presentate il 23 aprile 2026 [\(1\)](#)

Causa C-414/25 [Sedrata] [\(i\)](#)

**Ministero dell'Interno,
Questura di Roma
contro
S.H.,
A.H.,
con l'intervento di:
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Direttiva 2008/115/CE – Direttiva 2013/32/UE – Procedure di rimpatrio – Esame delle domande di protezione internazionale – Accordo bilaterale tra uno Stato membro e uno Stato terzo – Trattenimento in strutture ubicate in paesi terzi »

I. Introduzione

1. Nel 2023, il governo italiano ha concluso con il governo albanese un accordo bilaterale che, sostanzialmente, consente alle autorità italiane di gestire talune strutture ubicate sul territorio albanese nelle quali possono essere trattenuti cittadini di paesi terzi sottoposti a procedure di frontiera o di rimpatrio per il tempo necessario per completare tali procedure. In base a tale accordo, dette infrastrutture ricadono nella giurisdizione italiana e la pertinente normativa nazionale e dell'UE resta applicabile nei confronti dei cittadini di paesi terzi interessati.

2. Con le sue questioni pregiudiziali, la Corte suprema di cassazione (Italia), giudice del rinvio, chiede essenzialmente di chiarire se le disposizioni di diritto italiano che attuano detto accordo siano compatibili con le disposizioni della direttiva 2008/115/CE (nota anche come «la direttiva rimpatri») [\(2\)](#) e della direttiva 2013/32/UE (nota anche come «la direttiva sulle procedure di asilo») [\(3\)](#).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione europea

1. Direttiva 2008/115

3. Il punto 3 dell'articolo 3 della direttiva 2008/115 definisce il «rimpatrio» come «il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia

forzatamente:

– nel proprio paese di origine, o

– in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o

– in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato».

4. L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 è formulato come segue:

«Gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi da 2 a 5».

5. L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 così dispone:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria (...) o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso (...)».

6. L'articolo 15 della direttiva 2008/115 prevede quanto segue:

«1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento (...).

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. (...)

Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

(...)

4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.

(...)».

7. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 è formulato come segue:

«Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari».

2. *Direttiva 2013/32*

8. A norma del punto p) dell'articolo 2 della direttiva 2013/32, che contiene definizioni, per «rimanere nello Stato membro» si intende il fatto di rimanere nel territorio, compreso alla frontiera o in zone di transito, dello Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata o è oggetto d'esame».

9. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, che verte sull'ambito di applicazione della direttiva così prevede:

«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».

10. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, riguardante il diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda è così formulato: «I richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III. Il diritto a rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno».

B. Diritto internazionale e diritto nazionale

11. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio si riferisce, principalmente (4), i) al Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato a Roma il 6 novembre 2023, e ii) alla legge nazionale di attuazione del protocollo (in prosieguo: la «legge n. 14»), come in seguito modificata (5).

1. Protocollo

12. A norma del suo articolo 2, la finalità del Protocollo è quella di «rafforzare la cooperazione bilaterale tra le Parti in materia di gestione dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi, in conformità al diritto internazionale e a quello europeo».

13. L'articolo 4 del Protocollo prevede il diritto per la Repubblica italiana di utilizzare determinate aree del territorio albanese [che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo sono individuate nel suo Allegato 1] per realizzare strutture per il trattenimento amministrativo dei migranti. A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, dette strutture devono essere gestite dalla Repubblica italiana secondo la normativa nazionale ed europea. L'articolo 4, paragrafo 3, dispone, anzitutto, che l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei migranti accolti nelle strutture siano consentiti «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» e, poi, che, «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». Ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, l'ingresso dei migranti in acque territoriali albanesi e nel territorio albanese avviene esclusivamente con i mezzi delle autorità italiane ed è consentito dalle autorità albanesi al solo fine di effettuare le procedure di frontiera di rimpatrio e per il tempo strettamente necessario alle stesse.

14. L'articolo 6, paragrafi 5 e 6, del Protocollo impone alla Repubblica italiana l'obbligo di adottare «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» e, in caso di una siffatta uscita, riconosce alle autorità albanesi il potere di ricondurre i migranti nei centri.

15. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del Protocollo il periodo di permanenza nel territorio albanese non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana. L'articolo 9, paragrafo 2, del Protocollo prevede che «le Parti consentono l'accesso alle strutture previste dal presente Protocollo agli avvocati, ai loro ausiliari nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'UE che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile».

2. Legge n. 14

16. L'articolo 3, comma 3, della legge n. 14 equipara le aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo alle zone di frontiera o di transito individuate in altre fonti del diritto italiano. L'articolo 3, comma 4, di detta legge equipara i trasferimenti tra una struttura sul territorio italiano e una struttura individuata nel Protocollo ai trasferimenti effettuati tra due strutture situate nel territorio italiano.

17. L'articolo 4 della legge n. 14 prevede che la normativa italiana in materia di immigrazione e «la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale» si applicano, «in quanto compatibili», ai migranti trasferiti nelle strutture ubicate nel territorio albanese.

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

18. Il procedimento principale trae origine da due decisioni adottate, rispettivamente, dal Prefetto di Ancona (Italia) e dal Prefetto di Firenze (Italia) con cui veniva ordinata l'espulsione di due cittadini di paesi terzi il cui soggiorno in detto Stato membro era risultato irregolare.

19. In entrambi i casi, posto che non era possibile procedere all'allontanamento, il competente Questore aveva ordinato che gli interessati fossero trattenuti ai fini dell'allontanamento presso il Centro per i rimpatri di Bari (Italia). Tali provvedimenti di trattenimento erano stati poi convalidati dal Giudice di pace di Bari (Italia).

20. In seguito, il Ministero dell'Interno (Italia) ha deciso di trasferire gli interessati nel Centro per i rimpatri di Gjadër (Albania), una struttura istituita in conformità del Protocollo e situata nel territorio albanese. Dopo il loro arrivo in detto centro, entrambi hanno presentato domanda di protezione internazionale alle autorità italiane. In entrambi i casi, il Questore di Roma (Italia) ha disposto che gli interessati continuassero ad essere trattenuti in detto centro.

21. Con due sentenze del 24 aprile 2025, la Corte di appello di Roma (Italia) ha negato la convalida dei provvedimenti del Questore di Roma, ritenendo che la normativa nazionale di cui trattavasi fosse incompatibile con il diritto dell'Unione europea.

22. Non condividendo tale valutazione, il Ministero dell'Interno ha proposto ricorso per cassazione avverso tali due sentenze dinanzi alla Corte suprema di cassazione. Detta Corte ha riunito i due procedimenti e, nutrendo dubbi in merito alla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la direttiva [2008/115] e, in particolare, gli articoli 3, 6, 8, 15, 16 ostino all'applicazione di una disciplina interna (...) che consente di condurre nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) del [Protocollo] persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati (...), in assenza di qualunque predeterminata e individuabile prospettiva di rimpatrio;
- 2) in caso di risposta negativa a tale questione, se l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva [2013/32] osti ad un'applicazione della disciplina interna (...) che consente di disporre, in ragione del ritenuto carattere strumentale della domanda di protezione, il trattenimento, in una delle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) del [Protocollo], del migrante destinatario di provvedimento di espulsione, che, condotto in queste ultime, abbia presentato tale domanda».

23. Il giudice del rinvio ha chiesto altresì che la causa fosse sottoposta al procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto dall'articolo 107, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte. A seguito della risposta del giudice del rinvio a una richiesta di chiarimenti – nella quale detto giudice ha indicato che le persone interessate non erano più in stato di trattenimento – la Corte ha deciso che non vi era motivo di accogliere tale richiesta. È stato nondimeno disposto che la causa venisse trattata in via prioritaria, a norma dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

24. Hanno presentato osservazioni scritte il governo dei Paesi Bassi, i governi italiano e polacco, nonché la Commissione europea. Tali parti, ad eccezione del governo polacco, hanno altresì esposto le proprie osservazioni orali all'udienza tenutasi il 24 marzo 2026.

IV. Analisi

25. Nelle presenti conclusioni, affronterò per prima cosa l'eccezione sollevata dal governo italiano in merito alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale (A). Formulerò poi talune considerazioni preliminari riguardanti, anzitutto, l'applicabilità della direttiva 2008/115 e della direttiva 2013/32 al procedimento principale (B) e, a seguire, la mia lettura della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale (C). Affronterò, infine, le due questioni pregiudiziali (D ed E).

A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

26. Il governo italiano eccepisce, prima di tutto, l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale. A suo avviso, l'ordinanza di rinvio non spiega con sufficiente chiarezza le ragioni per le quali il giudice del rinvio nutre dubbi in merito alla compatibilità della normativa nazionale di cui trattasi con il diritto dell'Unione.

27. Tale argomento può, a mio parere, essere agevolmente respinto. L'ordinanza di rinvio illustra, con sufficiente chiarezza, le ragioni che hanno portato il giudice del rinvio a chiedere chiarimenti in merito all'interpretazione di determinate disposizioni della direttiva 2008/15 e della direttiva 2013/32, nonché sul loro rapporto con la normativa nazionale applicabile nel procedimento principale.

28. Sono pertanto chiare le questioni in diritto alle quali il giudice del rinvio deve rispondere per pronunciare la propria sentenza e le ragioni per le quali esso ritiene che un chiarimento da parte della Corte di giustizia possa essere utile a tal proposito. È degno di nota, infatti, che né il governo italiano né le altre parti interessate che hanno presentato osservazioni scritte hanno incontrato difficoltà nell'affrontare le questioni di fondo sollevate nella domanda di pronuncia pregiudiziale.

B. Osservazioni preliminari (I): applicabilità della direttiva 2008/115 e della direttiva 2013/32

29. Passerò ora ad esaminare tali questioni. Tuttavia, prima di farlo, è opportuno formulare alcune osservazioni preliminari in merito al rapporto tra la normativa nazionale di cui trattasi e le fonti del diritto dell'Unione europea menzionate nell'ordinanza di rinvio.

30. Mi pare di comprendere che, in base al diritto nazionale, la normativa dell'UE che disciplina le procedure applicabili alle persone trattenute nelle strutture ubicate nella Repubblica d'Albania – ivi comprese la direttiva 2008/115 e la direttiva 2013/32 – si applica a dette persone.

31. L'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del Protocollo rimanda, a tal proposito, alla pertinente «normativa italiana ed europea» (6). Inoltre, l'articolo 4 della legge n. 14 prevede che le norme italiane in materia di immigrazione e «la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale» si applicano ai migranti trasferiti nelle strutture ubicate nel territorio albanese «in quanto compatibili» (7).

32. Chiamato in udienza a chiarire il significato dell'espressione «in quanto compatibili», il governo italiano ha spiegato che essa è volta unicamente a garantire che determinati termini contenuti nelle pertinenti disposizioni nazionali e dell'Unione, che potrebbero non coprire espressamente situazioni come quelle risultanti dal Protocollo e dalla legge n. 14, siano interpretati in modo tale da garantire l'applicabilità delle disposizioni di cui trattasi (8). Mi sembra di capire quindi che, in situazioni come quelle controverse nel procedimento principale, la direttiva 2008/115 e la direttiva 2013/32 si applicano in base al diritto nazionale e *pienamente*. Infatti, il governo italiano, chiamato in udienza a chiarire se il principio del primato del diritto dell'Unione operi in caso di conflitto tra una disposizione della pertinente normativa nazionale e una disposizione della direttiva 2008/115 o della direttiva 2013/32, ha risposto in senso affermativo.

33. Ciò premesso, occorre altresì spiegare perché, a mio avviso, dette direttive si applicano nel presente caso in base al diritto dell'Unione.

34. A tal proposito, non serve ricordare che uno Stato membro non può limitare unilateralmente l'ambito di applicazione *ratione personae* o *ratione materiae* della normativa dell'Unione, né applicare le sue disposizioni in maniera selettiva, a seconda che esse siano o meno in linea con una normativa nazionale adottata successivamente. Una tale condotta sarebbe chiaramente incompatibile con il principio del primato del diritto dell'Unione.

35. Con riferimento all'ambito di applicazione della direttiva 2008/115, la Corte ha sempre dichiarato che «[il suo ambito di applicazione] è definito con riferimento alla *sola* situazione di soggiorno irregolare in cui si trova il cittadino di un paese terzo, indipendentemente dai motivi all'origine di tale situazione o dalle *misure che possono essere adottate* nei confronti di tale cittadino» (9). La Corte ha altresì chiarito che detta direttiva «*stabilisce con precisione* la procedura che ciascuno Stato membro deve applicare al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno sia irregolare, e *fissa l'ordine* di svolgimento delle varie fasi che tale procedura comporta in successione» (10).

36. Nel presente caso è pacifico che il «soggiorno» delle persone di cui ai procedimenti principali sul territorio italiano era «*irregolare*» ai fini dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2008/115. Le autorità italiane erano pertanto tenute i) ad adottare una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva e ii) a seguire le successive fasi della procedura indicate negli articoli da 7 a 11 di detta direttiva. Tali autorità non potevano alterare o sospendere tale procedura, o renderla, in tutto o in parte, inapplicabile (11), semplicemente mediante il trasferimento degli interessati in centri di permanenza temporanea [ndt: detti anche “centri di trattenimento” nella direttiva 2013/32] situati al di fuori del territorio italiano.

37. Il medesimo ragionamento si applica, *mutatis mutandis*, alla direttiva 2013/32. Gli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») garantiscono, sostanzialmente, ad *ogni persona* il diritto di chiedere protezione internazionale quando teme di essere perseguitata o di subire un danno grave nel proprio paese di origine. Questo diritto esiste a prescindere dalle modalità con cui una persona è entrata nel territorio dello Stato membro interessato (12) e indipendentemente dalla regolarità della sua presenza in tale territorio (13). Il diritto di asilo comprende – per riprendere la terminologia dell'articolo 14, paragrafo 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite – la possibilità sia di *cercare* protezione, sia, ove siano soddisfatte determinate condizioni, di *godere* di essa.

38. Tale diritto rappresenta un elemento centrale di una politica chiave dell'Unione. I Trattati e la normativa dell'Unione miravano alla creazione di una «politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne» come «uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione europea relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (14).

39. Come chiarisce il suo considerando 8, la direttiva 2013/32 è stata adottata nel contesto dell'adozione del «programma di Stoccolma» da parte del Consiglio europeo nel 2009. L'obiettivo di detto programma era l'istituzione di «uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, e fondato su *norme elevate in materia di protezione e su procedure eque ed efficaci*». Si era ritenuto che «le persone che necessitano di protezione internazionale *devono avere un accesso garantito* a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci» e che «agli interessati [dovrebbe essere] riservato un *trattamento di pari livello* quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda di protezione internazionale. L'obiettivo consiste nell'assicurare che *casi analoghi siano trattati allo stesso modo*, giungendo allo stesso risultato» (15).

40. In tale contesto, la medesima *ratio* illustrata sopra con riferimento alla direttiva 2008/115 deve applicarsi anche alla direttiva 2013/32. Le autorità di uno Stato membro non possono pregiudicare l'applicazione delle norme comuni in materia di procedure di asilo mediante il trasferimento dei cittadini di paesi terzi entrati nell'Unione europea in strutture ubicate al di fuori del loro territorio. Né esse possono trattare determinati cittadini di paesi terzi in maniera diversa rispetto ad altri che si trovano in una situazione comparabile, in tal modo potenzialmente limitando o indebolendo il loro diritto di cercare – e, se del caso, di godere – di protezione internazionale attraverso una procedura equa ed efficace.

41. In effetti, a prima vista, la direttiva 2013/32 potrebbe sembrare inapplicabile nel procedimento principale poiché le persone interessate hanno presentato le loro domande di protezione internazionale solo *dopo* essere state trasferite in una struttura situata nel territorio albanese. L'articolo 3, paragrafo 1,

di detta direttiva prevede che essa 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».

42. Tuttavia, a mio parere, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 non può essere interpretato in maniera strettamente letterale in una situazione, come quella oggetto del procedimento principale, in cui le persone interessate *erano* inizialmente presenti sul territorio dello Stato membro e sono state poi *temporaneamente* trasferite, mediante decisione delle autorità nazionali, in una località al di fuori di detto territorio. In tali circostanze, sarebbe proprio l'atto delle autorità nazionali a comportare l'inapplicabilità della direttiva 2013/32 (16). Un siffatto risultato contrasterebbe con l'obiettivo della direttiva di «garantire un accesso effettivo, ossia un accesso *più facile possibile*, alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale», come sottolineato dalla Corte nella sua giurisprudenza (17).

43. Inoltre, tale conclusione non è rimessa in discussione nemmeno dal fatto che le persone interessate avrebbero potuto, in teoria, presentare una domanda di protezione internazionale prima del loro trasferimento. Il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di fornire informazioni e assistenza ai richiedenti potenziali o effettivi, o di agevolare l'accesso (18). Tali disposizioni – in linea con le norme e gli standard internazionali (19) – rispecchiano il riconoscimento del fatto che i richiedenti protezione internazionale si trovano spesso in una posizione vulnerabile e devono affrontare procedure giuridiche complicate in contesti a loro non familiari. Per questa ragione, l'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 prevede che gli Stati membri non possono respingere né escludere dall'esame le domande di protezione internazionale «per il semplice fatto di non essere state presentate tempestivamente».

44. Il fatto che il diritto dell'Unione non possa, in linea di principio, impedire agli Stati membri di esercitare determinate funzioni al di fuori del loro territorio ai fini delle procedure di frontiera o di rimpatrio – aspetto questo su cui tornerò più avanti – non implicherebbe, in ogni caso, che essi siano liberati dall'adempiere gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione. Come ho sottolineato nelle mie conclusioni nella causa *Danané e a.*, gli Stati membri godono di una certa discrezionalità nello stabilire quali aree essi considerino come frontiere o zone di transito ai fini di dette procedure (20). Tuttavia, detto margine non è illimitato e non può essere esercitato con modalità tali da eludere le regole dell'Unione.

45. Il fatto che uno Stato membro decida che determinate attività, di norma compiute *all'interno* del suo territorio, debbano essere svolte in aree situate *al di fuori* dei suoi confini e sulle quali esso esercita una qualche forma di giurisdizione, non solleva detto Stato membro dalla sua responsabilità di garantire il rispetto di tutte le regole applicabili a tali attività (21). Al contrario, esso mantiene tale responsabilità, che necessariamente include il rispetto dei diritti fondamentali che tali regole mirano a tutelare (22).

46. La mia lettura dell'ambito di applicazione della direttiva 2013/32 non è rimessa in discussione dalla formulazione del suo articolo 3, paragrafo 2, ai sensi del quale detta direttiva «non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le *rappresentanze degli Stati membri*» (23).

47. A mio avviso, i centri di permanenza temporanea come quelli gestiti dalle autorità italiane sul territorio albanese non possono essere considerati come rientranti nella nozione di «rappresentanze degli Stati membri» ai fini di detta disposizione. Tale espressione deve essere intesa come riferita ad organi – quali le ambasciate, i consolati o le missioni permanenti – istituiti da uno Stato (lo Stato accreditante) nel territorio di un altro (lo Stato ospitante) al fine di intrattenere relazioni ufficiali, salvaguardare interessi nazionali e fornire servizi ai propri cittadini all'estero. Il loro status, nonché le loro funzioni e accreditamento sono, inoltre, disciplinati da regole ben consolidate di diritto internazionale (24). Una struttura come il Centro per i rimpatri di Gjadër non presenta, evidentemente, tali caratteristiche. Né ravviso alcuna ragione convincente per interpretare la deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 in senso ampio, estendendo così il suo ambito di applicazione ai centri di permanenza temporanea di tale tipo.

48. Ritengo, quindi, che la direttiva 2008/115 e la direttiva 2013/32 si applichino – e si applichino nella loro interezza – alle persone trasferite nei centri di permanenza temporanea ubicati nel territorio

albanese. Tale conclusione deriva non soltanto dai *renvois* contenuti nella normativa nazionale di cui trattasi, ma anche direttamente dal diritto dell'Unione.

49. Da ultimo, osservo che l'applicabilità della direttiva 2013/32 nel presente contesto implica anche l'applicabilità del «regolamento Dublino III» (25). In particolare, gli articoli 1 e 3 di detto regolamento devono necessariamente essere interpretati in maniera coerente con le corrispondenti disposizioni della direttiva 2013/32.

C. Osservazioni preliminari (II): alcuni aspetti centrali della normativa nazionale di cui trattasi

50. A mio avviso, è indubbio che, se la direttiva 2008/115 e la direttiva 2013/32 sono applicabili a persone trasferite in centri di permanenza temporanea situati nel territorio albanese, lo è anche la Carta. Tali persone devono, pertanto, essere nella posizione di potersi avvalere, di fronte alle autorità italiane, dei diritti individuali ivi garantiti. La conclusione di un accordo bilaterale con uno Stato terzo non può liberare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire il rispetto di detti diritti (26).

51. In detto contesto, particolare importanza assume, in situazioni che comportano la privazione della libertà, l'articolo 47 della Carta, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (27). Ne consegue che restano pienamente utilizzabili gli strumenti procedurali previsti dal diritto dell'Unione che consentono agli interessati di impugnare dinanzi agli organi amministrativi e/o alle autorità giurisdizionali gli atti recanti loro pregiudizio. La giurisdizione resta, a tal riguardo, in capo alle competenti autorità italiane, sia amministrative che giurisdizionali. Aggiungo, per completezza, che i giudici italiani restano competenti a conoscere altresì delle azioni per risarcimento dei danni proposte, sulla base dei principi che governano la responsabilità dello Stato, da cittadini di paesi terzi che deducono una violazione dei diritti loro riconosciuti dal diritto dell'Unione (28).

52. Inoltre, l'articolo 20 della Carta, che garantisce l'eguaglianza dinanzi alla legge, impone che le persone trasferite nei centri di permanenza temporanea situati in Albania non siano, sotto il profilo giuridico, trattate diversamente da quelle trattenute sul territorio italiano (29).

53. Nelle sue osservazioni scritte, il governo italiano afferma che il luogo di trattenimento non incide né sullo status giuridico degli interessati, né sulla portata dei loro diritti. Esso indica altresì che, in base alla normativa nazionale applicabile, i trasferimenti tra una struttura situata in Italia e una struttura situata nel territorio albanese sono equiparati, dal punto di vista giuridico, ai trasferimenti tra strutture poste esclusivamente all'interno del territorio italiano.

54. Da ultimo, dalle pertinenti disposizioni nazionali si evince che un trasferimento in strutture ubicate in Albania non altera, né incide in altro modo sulla *durata* del trattenimento (30). Al termine del trattenimento, gli interessati sono, a seconda dei casi, o ritrasferiti in Italia oppure indirizzati verso le destinazioni consentite in base alle norme italiane e dell'Unione; essi non sono, in linea di principio, rilasciati nel territorio albanese.

55. Alla luce di quanto precede, la normativa nazionale di cui trattasi sembra, *prima facie*, conforme ai principi chiave illustrati supra. Se non dovesse essere così – aspetto, questo, che compete al giudice del rinvio verificare – la valutazione della compatibilità compiuta *infra* sarebbe necessariamente diversa. È quindi opportuno, a questo punto, affrontare le specifiche questioni sollevate dalle due questioni pregiudiziali.

D. Prima questione pregiudiziale

56. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2008/115 ostino a una normativa nazionale che consente il trasferimento di cittadini di paesi terzi soggetti a procedure di rimpatrio in centri di permanenza temporanea ubicati nel territorio di uno Stato terzo (in prosieguo: il «trasferimento temporaneo»), allorché tali strutture restano soggette alla giurisdizione italiana e le procedure di cui trattasi continuano ad essere disciplinate dalle norme italiane e dell'UE applicabili (31).

57. Spiegherò perché, a mio avviso, la direttiva 2008/115 non osta, *in linea di principio*, a una normativa di questo tipo (1), sottolineando nel contempo come, ciò nondimeno, *determinate condizioni*

debbano essere soddisfatte per garantire il pieno rispetto di detta direttiva (2).

1. La direttiva 2008/115 non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale

58. Nessuna disposizione della direttiva 2008/115 preclude espressamente agli Stati membri di gestire centri di permanenza temporanea ubicati al di fuori del loro territorio al fine di trattenerci persone soggette a procedure di rimpatrio.

59. A tale riguardo, è opportuno esaminare, in primo luogo, le disposizioni della direttiva 2008/115 che disciplinano il trattenimento. L'articolo 16 assume particolare rilevanza, nella misura in cui prevede una serie di requisiti applicabili agli «appositi centri di permanenza temporanea» – un concetto che, sebbene non sia definito nella direttiva, è stata interpretato dalla Corte in senso piuttosto estensivo (32). Nessuno di questi requisiti riguarda, comunque, la *collocazione* geografica di tali strutture. E nessuna limitazione in tal senso può essere dedotta, direttamente o implicitamente, dalle altre disposizioni della direttiva, le quali «circoscrivono rigorosamente» il ricorso al trattenimento (33). Tali disposizioni si riferiscono, *inter alia*, alla finalità del trattenimento (34), alla sua durata (35) e alle condizioni che disciplinano sia la sua imposizione (36) che la sua esecuzione (37). Lo stesso vale con riferimento al *trasferimento* di persone trattenute tra i diversi centri di permanenza temporanea: nessuna disposizione della direttiva 2008/115 riguarda, direttamente o indirettamente, tale aspetto.

60. Si può aggiungere, in tale contesto, che un trasferimento temporaneo come quello di cui trattasi non può essere considerato come un «rimpatrio» ai sensi del punto 3 dell'articolo 3 della direttiva 2008/115. L'interessato non è rimandato nel suo paese di origine, in un paese di transito in conformità di accordi di riammissione o intese simili (38), o in un altro paese terzo di sua scelta. E un siffatto trasferimento non conclude nemmeno la procedura di rimpatrio; esso costituisce, piuttosto, un passaggio intermedio nell'ambito di una procedura in corso.

61. Per ragioni analoghe, un siffatto trasferimento non può essere qualificato come un «allontanamento» ai sensi del punto 5 dell'articolo 3 della direttiva 2008/115. Trasferendo gli interessati nelle strutture ubicate in Albania, le autorità nazionali non danno esecuzione all'obbligo di rimpatrio. L'allontanamento, in esecuzione della decisione di rimpatrio, avviene solo in una fase successiva, nel rispetto delle condizioni pertinenti.

62. Un siffatto trasferimento non può nemmeno essere equiparato a una riconduzione forzata o ad un allontanamento illegittimo come quello esaminato dalla Corte nella sentenza Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (39). Gli interessati non possono lasciare il centro di permanenza temporanea e muoversi liberamente nel territorio albanese. Al momento del rilascio, essi sono ritrasferiti in Italia oppure indirizzati verso una delle destinazioni indicate al punto 3 dell'articolo 3 della direttiva 2008/115. Inoltre, mentre sono trattenuti nel Centro per i rimpatri di Gjadër, i cittadini di paesi terzi di cui trattasi hanno la possibilità – come dimostra la presente causa – di presentare domanda di protezione internazionale (40).

63. Come osserva il governo dei Paesi Bassi, è tutt'altro che evidente che una situazione come quella affrontata nella normativa nazionale di cui trattasi sia stata presa in considerazione dal legislatore dell'Unione all'atto dell'adozione della direttiva 2008/115. I *travaux préparatoires* cui ho avuto accesso supportano, peraltro, tale parere.

64. Se è così, si dovrebbe concludere – in linea con la ben nota massima «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*» (41) – che la questione esula dalla normativa dell'Unione e resta, di conseguenza, nella competenza degli Stati membri (42). Detta conclusione sembrerebbe, a prima vista, del tutto coerente con la consolidata giurisprudenza della Corte secondo cui, ai sensi del terzo comma dell'articolo 288 TFUE, gli Stati membri mantengono, in sede di recepimento di una direttiva, un margine di discrezionalità in ordine alla scelta delle modalità e dei mezzi (43).

65. Infatti, come risulta tanto dalla formulazione della direttiva 2008/115 (44) quanto dalla giurisprudenza della Corte (45), gli Stati membri dispongono, sotto vari aspetti, di un margine di discrezionalità nell'attuazione delle disposizioni di tale atto normativo in considerazione delle peculiarità dei loro ordinamenti nazionali. *A fortiori*, tale direttiva – come dichiarato espressamente

dalla Corte – «non si prefigge l’obiettivo di armonizzare integralmente le norme nazionali sul soggiorno degli stranieri» (46).

66. Tale discrezionalità non è, tuttavia, illimitata. Come sottolineato ripetutamente dalla Corte, nell’esercitare la loro discrezionalità in ambiti non completamente armonizzati, gli Stati membri non devono compromettere l’efficacia (*effet utile*) delle procedure di rimpatrio previste dalla direttiva (47), né pregiudicare i diritti e le garanzie riconosciute agli interessati (48). Come chiarito dal considerando 2 della direttiva 2008/115, l’obiettivo perseguito da tale direttiva è di istituire un’efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità (49).

67. In tale contesto, la questione decisiva diventa se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale sia idonea, in concreto, a precludere l’efficacia della procedura di rimpatrio oppure a pregiudicare la protezione dei diritti e delle garanzie riconosciuti ai cittadini di paesi terzi.

68. Prima di esaminare questi due aspetti in maniera più dettagliata, devo svolgere una considerazione preliminare. La normativa nazionale di cui trattasi nel presente procedimento attua un accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d’Albania. Non è privo di rilievo sottolineare, anzitutto, che l’Albania è un paese limitrofo all’Italia, giacché i confini tra i due Stati distano meno di 100 chilometri e sono separati soltanto dal Mare Adriatico. L’Albania è, inoltre, parte contraente della CEDU e, dal 2014, paese ufficialmente candidato all’adesione all’Unione con negoziati di adesione avviati formalmente nel luglio 2022.

69. L’analisi da me illustrata nel prosieguo sarebbe diversa se l’accordo in questione fosse stato concluso con uno Stato terzo che, in ragione della sua maggiore lontananza rispetto all’Albania, renderebbe generalmente difficile un’attuazione efficace delle procedure di rimpatrio. Lo stesso varrebbe per accordi conclusi con paesi che, in ragione della loro situazione politica e/o del loro sistema giuridico, potrebbero non offrire tutte le necessarie garanzie di rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini di paesi terzi ivi trattenuti.

70. Venendo ora ai due aspetti menzionati nel precedente paragrafo 67, devo osservare, riguardo al primo aspetto, che non sono convinto che il mero utilizzo di centri di permanenza temporanea ubicati al di fuori del territorio dello Stato membro interessato sia, di per sé, idoneo a pregiudicare l’efficacia delle procedure di rimpatrio previste dalla direttiva 2008/115.

71. A tal riguardo, il governo italiano afferma che la finalità della normativa nazionale di cui trattasi è di accrescere la capacità complessiva delle strutture volte ad accogliere cittadini di paesi terzi soggetti a procedure di rimpatrio. In quest’ottica, una siffatta normativa contribuirebbe positivamente alla corretta gestione dei flussi migratori – un compito che, osserva tale governo, è divenuto sempre più difficile negli ultimi anni in ragione dell’incremento dell’immigrazione irregolare. In tale contesto, detto governo si richiama anche alle raccomandazioni rivolte alle autorità italiane a seguito della valutazione specifica per paese dell’*acquis* di Schengen compiuta nel 2021, che contenevano, in particolare, l’invito a migliorare le infrastrutture, i servizi e le condizioni di vita nei centri di trattenimento (raccomandazione n. 6) e ad allineare la capacità di trattenimento alle esigenze reali (raccomandazione n. 7).

72. Nel fascicolo di causa non sembrano esserci elementi tali da mettere in dubbio tali affermazioni, che trovano supporto anche nelle osservazioni presentate dal governo polacco.

73. Il secondo aspetto richiede, tuttavia, una valutazione più articolata. L’assenza di evidenti incompatibilità *in abstracto* non esclude l’insorgenza di difficoltà nella pratica. La compatibilità di una normativa nazionale come quella di cui trattasi con la direttiva 2008/115 dipende, in definitiva, da come essa è applicata dalle competenti autorità nazionali. Qualsiasi valutazione che resti confinata alla formulazione della legge sarebbe, quindi, incompleta (50).

74. È su tale questione che mi soffermerò ora.

2. Condizioni che devono essere soddisfatte affinché una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, sia compatibile con la direttiva 2008/115

75. Nel presente contesto occorre prestare particolare attenzione a una serie di disposizioni della direttiva 2008/115 che riconoscono diritti e garanzie a beneficio dei cittadini di paesi terzi soggetti a procedure di rimpatrio.

76. Osservo, anzitutto, che nessuna di queste disposizioni sembra, di per sé, escludere la possibilità che le persone interessate possano essere trattenute in strutture ubicate al di fuori del territorio dello Stato membro responsabile della procedura di rimpatrio. Ciò detto, mi sembra parimenti chiaro che il rispetto di dette disposizioni può, in tali circostanze, richiedere l'adozione di misure specifiche da parte dello Stato membro di cui trattasi. Si può ragionevolmente presumere che talune di dette misure possano risultare gravose a livello amministrativo o economicamente onerose. La possibilità che, con riferimento a determinate categorie di persone – o addirittura a determinati individui – il trattenimento in tali strutture possa non essere realisticamente attuabile senza comportare l'inadempimento di una o più disposizioni della direttiva 2008/115 non può, quindi, essere esclusa.

77. Le disposizioni della direttiva 2008/115 di cui trattasi possono essere raggruppate, ai nostri fini, in due categorie, a seconda del loro ambito di applicazione *ratione personae*.

78. La prima categoria comprende disposizioni applicabili a tutte le persone soggette a procedure di rimpatrio o, in tale contesto, a trattenimento.

79. In primo luogo, l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 stabilisce che ogni persona soggetta a procedura di rimpatrio ha «la facoltà di farsi consigliare e rappresentare da un legale e, ove necessario, di avvalersi di un'assistenza linguistica». In aggiunta, l'articolo 16, paragrafo 2, della medesima stabilisce che le persone trattenute «hanno la possibilità – su richiesta – di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti».

80. Il mero fatto che i cittadini di paesi terzi di cui trattasi possano essere trattenuti in strutture ubicate al di fuori del territorio dello Stato membro non sembra integrare, di per sé, un ostacolo insormontabile al rispetto di tali disposizioni. Tuttavia, difficoltà pratiche possono insorgere per il fatto che tali strutture potrebbero non essere agevolmente raggiungibili da persone diverse dal personale autorizzato, non soltanto in ragione della loro distanza geografica, ma anche perché le visite *in loco* richiedono di superare un confine internazionale. Ne consegue che le autorità competenti potrebbero aver bisogno di attuare specifici accordi logistici per assicurare il pieno rispetto delle condizioni di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e all'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/115 (51).

81. In secondo luogo, l'articolo 15, paragrafo 2, quarto comma, della direttiva 2008/115 stabilisce che «[i]l cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo». Analogamente, l'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2008/115 dispone che, «[q]uando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento (...) il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata».

82. Alla luce di queste disposizioni, il fatto che il rilascio dell'interessato possa richiedere il suo ritrasferimento nel territorio dello Stato membro – il che può comportare, ad esempio, un viaggio aereo o per mare di varie ore – non può essere ignorato. Sia chiaro, il termine «immediatamente» non dovrebbe essere interpretato in maniera eccessivamente letterale o rigida, come se consentisse unicamente un lasso di tempo trascurabile tra il verificarsi dell'evento che giustifica il rilascio e l'effettivo rilascio (52). Ciò detto, è altresì pacifico, che, per conformarsi all'articolo 15, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2008/115, le autorità competenti devono essere in grado di organizzare, in un breve lasso di tempo, il trasporto necessario per dare attuazione a detto rilascio.

83. La seconda categoria comprende disposizioni che si applicano specificamente a determinate categorie di persone, come i minori e altre persone vulnerabili (compresi, ad esempio, i malati o, se del caso, gli anziani).

84. A tal riguardo, l'articolo 5 della direttiva 2008/115 stabilisce, in termini generali, che «[n]ell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione: a)

l'interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; [e] c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato». Ulteriori disposizioni prevedono alcuni obblighi specifici a tal proposito.

85. In tal senso, l'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 impone che «[a]i minori trattenuti [sia] offerta la possibilità di svolgere attività di svago, tra cui attività di gioco e ricreative consone alla loro età e, in funzione della durata della permanenza, è dato accesso all'istruzione». L'articolo 17, paragrafo 4, aggiunge che «[a]i minori non accompagnati è fornita, per quanto possibile, una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età». Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 5, stabilisce che «[l']interesse superiore del bambino costituisce un criterio fondamentale per il trattenimento dei minori in attesa di allontanamento» (53).

86. Con riferimento alle altre persone vulnerabili, l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 impone agli Stati membri di prestare «[p]articolare attenzione» con riferimento alle loro condizioni di trattenimento e di assicurare «prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie».

87. Queste disposizioni sembrano richiedere agli Stati membri o di fornire, all'interno degli stessi centri di permanenza temporanea, infrastrutture adeguate – ad esempio, per l'assistenza medica o l'istruzione – e di consentire l'accesso a professionisti adeguatamente qualificati, o di consentire alle persone trattenute, ove necessario, di lasciare temporaneamente i centri di permanenza temporanea per accedere a detti servizi altrove (ad esempio, in scuole o ospedali).

88. Sotto questo profilo, la distanza geografica tra le strutture ubicate in uno Stato terzo e il territorio dello Stato membro responsabile della procedura di rimpatrio, unitamente ai vincoli pratici connessi ai trasferimenti, può comportare serie difficoltà. In tali circostanze, non è da escludere che il trattenimento di persone vulnerabili – come minori, malati o, in taluni casi, anziani – in tali strutture possa, *di fatto*, comportare una violazione dei requisiti della direttiva 2008/115 (54). Tale valutazione può, ovviamente, essere diversa ove strutture e servizi *adeguati* siano effettivamente disponibili *in loco*.

89. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale nel senso che le disposizioni della direttiva 2008/115 non ostano, in linea di principio, a una normativa nazionale che consente il trasferimento di cittadini di paesi terzi soggetti a procedure di rimpatrio in centri di trattenimento ubicati nel territorio di uno Stato terzo, a condizione che dette strutture restino soggette alla giurisdizione dello Stato membro interessato e che le procedure di cui trattasi continuino ad essere disciplinate dalle norme nazionali e dell'UE applicabili. Tuttavia, una siffatta normativa è compatibile con il diritto dell'Unione unicamente a condizione di essere applicata con modalità tali da i) assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi a norma dell'articolo 13, paragrafo 3, e dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/115; ii) rendere possibile l'attuazione, senza indebito ritardo, dell'obbligo di immediato rilascio ai sensi dell'articolo 15, paragrafi 2 e 4, della medesima direttiva, e iii) garantire il rispetto delle specifiche tutele riconosciute ai minori e alle persone vulnerabili ai sensi dell'articolo 16 paragrafo 3, e dell'articolo 17, paragrafi 3 e 4, della medesima direttiva.

90. Alla luce della risposta così proposta, si rende necessario affrontare anche la seconda questione pregiudiziale.

E. Seconda questione pregiudiziale

91. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che consente il trattenimento di un cittadino di un paese terzo soggetto a procedure di rimpatrio in strutture ubicate in uno Stato terzo allorché detta persona ha presentato una domanda di protezione internazionale mentre era trattenuta in dette strutture.

92. A mio parere, l'articolo 9 paragrafo 1, della direttiva 2013/32 non osta, in linea di principio, a una normativa in tal senso. Tuttavia, come nel caso della direttiva 2008/115, tale conclusione è valida solo qualora siano soddisfatte determinate condizioni che garantiscono il pieno rispetto dell'impianto sistematico e degli obiettivi della direttiva 2013/32.

1. La direttiva 2013/32 non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale

93. Un'interpretazione letterale dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 potrebbe in effetti suggerire che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, le autorità nazionali siano tenute a riportare sul territorio nazionale i cittadini di paesi terzi che hanno presentato domanda di protezione internazionale mentre erano trattenuti all'estero.

94. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 – che sancisce il «[d]iritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda» – prevede, infatti, che i «richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III».

95. Tuttavia, una siffatta interpretazione non può, a mio avviso, essere accolta ove detta disposizione sia letta nel suo corretto contesto e alla luce del suo obiettivo e della sua finalità.

96. Anzitutto, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 deve essere letto in combinato disposto con il punto p) dell'articolo 2 della medesima, il quale definisce l'espressione «rimanere nello Stato membro» come indicante il fatto di rimanere nel territorio, *compreso alla frontiera o in zone di transito*, dello Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata o è oggetto d'esame» (55).

97. Detta definizione depone a favore di una lettura più ampia dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32. È vero che il punto p) dell'articolo 2 della medesima, malgrado una certa ambiguità – in parte rispecchiata in talune versioni linguistiche (56) – sembra riferirsi a «zone di transito» ubicate all'interno del territorio dello Stato membro interessato.

98. Tuttavia, una serie di considerazioni depone in un senso diverso. Come ho spiegato sopra, in primo luogo, né il diritto dell'Unione, né – per quanto mi è dato sapere – il diritto internazionale impongono agli Stati membri di attuare le procedure di frontiera o di rimpatrio esclusivamente nel proprio territorio. In secondo luogo, sia la Corte di giustizia che la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno avallato una lettura relativamente ampia della nozione di frontiera e di zone di transito. In terzo luogo, è plausibile che, nell'adoettare le direttive 2008/115 e 2013/32, il legislatore dell'Unione non abbia preso in considerazione situazioni come quelle previste nella normativa nazionale di cui trattasi. In quarto luogo, e soprattutto, gli Stati membri non possono sottrarsi agli obblighi previsti dal diritto dell'Unione attraverso il concreto «ricollocamento» dei centri di trattenimento in Stati terzi.

99. In tali circostanze, appare sia logico che necessario interpretare l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 nel senso che comprende tutte le frontiere e le zone di transito che ricadono nella giurisdizione dello Stato membro interessato, a prescindere dalla loro collocazione geografica.

100. Questa interpretazione è corroborata, inoltre, dalla *ratio* alla base di tale disposizione. Come correttamente osserva il governo italiano, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 mira a garantire che un richiedente protezione internazionale non sia allontanato prima che la sua domanda sia stata esaminata dall'amministrazione e, se del caso, riesaminata da un giudice nazionale. Se così non fosse, i diritti riconosciuti ai richiedenti sarebbero in molti casi privati di efficacia.

101. Tale lettura trova altresì conferma indiretta nella giurisprudenza della Corte. Nella causa Slovacchia e Ungheria/Consiglio (57) si era posta la questione se uno specifico passaggio dell'*Handbook and guidelines on Procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees* (58) dovesse essere inteso nel senso che i richiedenti protezione internazionale dovevano essere autorizzati a restare nello Stato membro nel quale avevano introdotto la propria domanda fino all'adozione di una decisione da parte delle autorità competenti.

102. La Corte ha osservato, anzitutto, che il passaggio di cui trattavasi non può essere interpretato nel senso che «la Convenzione di Ginevra sancisc[e], a beneficio di un richiedente la protezione internazionale, il *diritto di restare* nello Stato di presentazione della domanda di protezione fintanto che questa è pendente». Essa ha poi chiarito che detto passaggio «deve essere inteso come un'espressione

particolare del principio di non respingimento, il quale *vieta* che un richiedente la protezione internazionale *venga espulso* verso uno Stato terzo fino a che non sia intervenuta una decisione sulla sua domanda» (59).

103. La stessa logica si applica, a mio parere, alla direttiva 2013/32. Il requisito secondo cui i richiedenti devono essere autorizzati a «*restare* negli Stati membri» non può essere equiparato – in tutti i casi – a un diritto a restare o ad essere riportato nel territorio di detto Stato membro. Una siffatta lettura andrebbe al di là di quanto necessario per conseguire l’obiettivo perseguito dall’articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32. È significativo, a questo proposito, che l’ultima frase di tale disposizione stabilisce che «[i]l diritto a rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno». In una situazione come quella in causa nel procedimento principale, in cui le disposizioni della direttiva 2013/32 sono pienamente applicabili e in cui la normativa nazionale non sembra comportare alcun rischio di allontanamento, tale obiettivo è preservato.

104. Concludo, pertanto, che l’articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

2. Condizioni che devono essere soddisfatte affinché una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, sia compatibile con la direttiva 2013/32

105. Ciò detto, devo aggiungere che l’esame delle altre disposizioni della direttiva 2013/32 mostra come – per le ragioni già affrontate in precedenza – lo Stato membro interessato potrebbe essere tenuto ad adottare talune misure organizzative o logistiche per garantire che la normativa nazionale *non sia applicata* con modalità incompatibili con il diritto dell’Unione.

106. In particolare, l’articolo 8 («Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera»), l’articolo 12 («Garanzie per i richiedenti»), l’articolo 20 («Assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione»), l’articolo 22 («Diritto all’assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura»), l’articolo 23 («Ambito di applicazione dell’assistenza e della rappresentanza legali»), l’articolo 24 («Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari») e l’articolo 25 («Garanzie per i minori non accompagnati») della direttiva 2013/32 elencano una serie di diritti e di garanzie a beneficio di tutti i richiedenti, di quelli trattenuti o di specifiche categorie di richiedenti, quali i minori e altre persone vulnerabili.

107. Queste disposizioni non mirano semplicemente a strutturare una procedura conforme agli articoli 18 e 19 della Carta, da un lato, e all’articolo 47 della medesima, dall’altro. Esse danno anche concreta espressione ai valori e ai principi sanciti, in particolare, nell’articolo 6 («Diritto alla libertà e alla sicurezza»), nell’articolo 7 («Rispetto della vita privata e della vita familiare»), nell’articolo 21 («Non discriminazione») e nell’articolo 24 («Diritti dei bambini») della Carta.

108. Ne consegue che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, non deve essere applicata con modalità tali da ostacolare l’effettivo godimento di detti diritti o da pregiudicare la protezione assicurata da dette garanzie. Come indicato *supra*, ciò può richiedere l’adozione di adeguate misure pratiche (60).

109. Inoltre, talune disposizioni della direttiva 2013/32 impongono o consentono ai richiedenti di comparire, di persona o da remoto, dinanzi alle competenti autorità amministrative o giurisdizionali (61). Se agli individui trattenuti in strutture ubicate nel territorio di uno Stato terzo fosse impedito di farlo – o di farlo *efficacemente* (62) – ciò non solo violerebbe i diritti di detti individui, ma comprometterebbe anche l’efficacia delle procedure previste dalla direttiva 2013/32. In tali circostanze possono essere richieste, al fine di garantire la conformità con la direttiva 2013/32, misure che rendano detta partecipazione non solo possibile, ma anche non eccessivamente gravosa o inefficace.

110. Aggiungo da ultimo, quale breve *post scriptum*, che l’articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 prevede che 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». L’articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 richiede, inoltre, che «[q]ualora un richiedente sia trattenuto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido controllo giurisdizionale a norma della direttiva 2013/33». Queste disposizioni creano,

quindi, un chiaro collegamento tra la direttiva 2013/32 e la direttiva 2013/33 con riferimento al trattenimento dei richiedenti (63).

111. Nel presente caso, il giudice del rinvio non ha sollevato alcuna questione vertente sulla direttiva 2013/33 e, infatti, nessuna tra le parti interessate che hanno presentato osservazioni scritte ha fatto riferimento a tale direttiva. Inoltre, due separate domande di pronuncia pregiudiziale, presentate poco dopo la presente, invitano specificamente la Corte ad esaminare la compatibilità di una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, con le disposizioni della direttiva 2013/33 (64). In tali circostanze, mi sembra che queste ultime cause – che la Corte sta esaminando contemporaneamente alla presente causa – rappresentino il contesto più adeguato nel quale affrontare ogni questione che dovesse sorgere a tal riguardo.

112. Alla luce dell'analisi che precede, ritengo che la Corte dovrebbe rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che consente il trattenimento di un cittadino di un paese terzo soggetto a procedure di rimpatrio in strutture ubicate in uno Stato terzo, allorché detta persona ha presentato una domanda di protezione internazionale mentre era trattenuta in dette strutture. Ciò vale, tuttavia, a condizione che la normativa nazionale sia applicata con modalità tali da i) rispettare i diritti e le garanzie riconosciuti ai richiedenti protezione internazionale ai sensi degli articoli 8, 12, 20 e da 22 a 25 della direttiva 2013/32; ii) mettere detti richiedenti in grado di comparire di persona, quando ciò sia richiesto o consentito, dinanzi alle competenti autorità amministrative o giurisdizionali, e iii) soddisfare i requisiti stabiliti nell'articolo 26, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/32.

V. Conclusione

113. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni sollevate dalla Corte suprema di cassazione (Italia):

- le disposizioni della direttiva 2008/115/CE 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, non ostano, in linea di principio, a una normativa nazionale che consente il trasferimento di cittadini di paesi terzi soggetti a procedure di rimpatrio in centri di permanenza temporanea ubicati nel territorio di uno Stato terzo, a condizione che dette strutture restino soggette alla giurisdizione dello Stato membro interessato e che le disposizioni della normativa nazionale e dell'UE applicabili continuino a disciplinare le procedure in questione. Tuttavia, una siffatta normativa è compatibile con il diritto UE unicamente a condizione di essere applicata con modalità tali da i) assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi a norma dell'articolo 13, paragrafo 3, e dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/115; ii) consentire il loro immediato rilascio ove non siano più soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2008/115, e iii) garantire il rispetto delle specifiche tutele riconosciute ai minori e alle altre persone vulnerabili ai sensi dell'articolo 16 paragrafo 3, e dell'articolo 17, paragrafi 3 e 4, della medesima;
- l'articolo 9, paragrafo 1, della 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, non osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che consente il trattenimento di un cittadino di un paese terzo soggetto a procedure di rimpatrio in strutture ubicate in uno Stato terzo, allorché detta persona ha presentato una domanda di protezione internazionale mentre era trattenuta in dette strutture. Ciò vale, tuttavia, a condizione che la normativa nazionale sia applicata con modalità tali da i) rispettare i diritti e le garanzie riconosciute ai richiedenti protezione internazionale ai sensi degli articoli 8, 12, 20 e da 22 a 25 della direttiva 2013/32; ii) mettere detti richiedenti in grado di comparire di persona, quando ciò sia richiesto o consentito, dinanzi alle competenti autorità amministrative o giurisdizionali, e iii) soddisfare i requisiti stabiliti nell'articolo 26, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/32.

¹ Lingua originale: l'inglese.

1 Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

2 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). Può essere utile osservare, per completezza, che l'11 marzo 2025 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento che abrogherebbe la direttiva 2008/115 (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio (COM(2025) 101 final).

3 Direttiva 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 (GU 2013, L 180, pag. 60). La direttiva 2013/32 è stata abrogata dal regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (GU L, 2024/1348). Tuttavia, il regolamento 2024/1348 si applicherà solo a decorrere dal 12 giugno 2026.

4 Il giudice del rinvio richiama anche altri strumenti del diritto nazionale applicabili nel caso in esame, ma la cui rilevanza nella valutazione che la Corte è chiamata a compiere nella presente causa appare più limitata. Le disposizioni di diritto nazionale pertinenti saranno indicate in prosieguo, collettivamente, come la «normativa nazionale di cui trattasi».

5 Legge 21 febbraio 2024, 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, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno (GURI n. 44 del 22 febbraio 2024).

6 Il corsivo è mio.

7 Il corsivo è mio.

8 Il governo italiano ha indicato, a titolo di esempio, una norma che si riferisce al territorio italiano, la quale, ai fini della legge n. 14, dovrebbe essere letta ora come ricomprendente anche i territori che ricadono nella giurisdizione italiana.

9 V., ad esempio, sentenza del 17 ottobre 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punto 32 e giurisprudenza citata). Il corsivo è mio.

10 V. sentenza del 1° agosto 2025, Al Hoceima e Boghni (C-636/23 e C-637/23, EU:C:2025:603, punto 38 e giurisprudenza citata). Il corsivo è mio.

11 V., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punto 88).

12 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 165) (in prosieguo: la «sentenza FMS e a.»).

[13](#) V. sentenza del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930, punto 136).

[14](#) V., in tal senso, articoli 67 e 78 TFUE e considerando 2 della direttiva 2013/32.

[15](#) Il corsivo è mio.

[16](#) V., in tal senso e per analogia, sentenza del 27 aprile 2023, M.D. (Divieto d'ingresso in Ungheria) (C-528/21, EU:C:2023:341, punti 83 e 84).

[17](#) Sentenza del 25 giugno 2020, Ministero Fiscal (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punto 63). Il corsivo è mio.

[18](#) V., segnatamente, considerando 22, 23, 25, 26 e 28, e articoli 12, nonché da 19 a 25 della direttiva 2013/32. V. altresì sentenza del 16 novembre 2021, Commissione/Ungheria (Configurazione come reato del sostegno ai richiedenti asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930, punti 80, 95, 96 e 119).

[19](#) V., ad esempio, Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, agosto 2020.

[20](#) Cause riunite da C-50/24 a C-56/24, EU:C:2025:493, paragrafi da 42 a 46. Mi sembra che una siffatta conclusione possa trarsi anche dalla sentenza nella causa FMS e a., punti da 215 a 248. V., altresì, *mutatis mutandis*, Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), 21 novembre 2019, Ilias e Ahmed c. Ungheria, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, § 236. È interessante osservare che, chiamata in udienza a dire se fosse a conoscenza di qualche specifica norma di diritto internazionale sulla nozione di «zone di transito», la Commissione ha risposto in senso negativo.

[21](#) Osservo, ad esempio, che nessuno dei principi e nessuna delle condizioni che disciplinano la responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti ai sensi del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti delle Nazioni Unite del 2001 si riferiscono al territorio in cui l'atto illecito è commesso.

[22](#) In tale contesto, può essere interessante ricordare che, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU»), recante il titolo «Obbligo di rispettare i Diritti dell'Uomo», le parti contraenti «riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà» ivi enunciati (il corsivo è mio). Come dichiarato costantemente dalla Corte EDU, «mentre la competenza giurisdizionale di uno Stato ha carattere primariamente territoriale, la nozione di giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione non è circoscritta al territorio nazionale dell'Alta Parte contraente» (v., in particolare, Corte EDU, 16 giugno 2015, Chiragov e a. c. Armenia, CE:ECHR:2015:0616JUD001321605, § 167). V., altresì, *mutatis mutandis*, le decisioni della United States Supreme Court (Corte Suprema degli Stati Uniti) in cui quest'ultima ha dichiarato, sostanzialmente, che le persone detenute nel campo di prigionia di Guantanamo Bay (una prigionia militare gestita dall'esercito degli Stati Uniti a Cuba) avevano il diritto costituzionale di contestare la loro detenzione dinanzi a organi giurisdizionali degli Stati Uniti e che detti giudici erano competenti a pronunciarsi sulle cause presentate per loro conto [v., in particolare, Rasul c. Bush (542 U.S. 466 (2004) e Boumediene c. Bush (553 U.S. 723 (2008))].

[23](#) Il corsivo è mio.

[24](#) Come la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 (*United Nations Treaty Series*, Vol. 500, pag. 95) e la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 (*United Nations Treaty Series*, Vol. 596, pag. 261).

[25](#) Regolamento (UE) n. 604/2013 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).

[26](#) V., per analogia, Corte EDU, 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e a. c. Italia, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 129.

[27](#) V., a tal proposito, 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, punti da 81 a 87). V., altresì, sentenza FMS e a., punti 289 e 290.

[28](#) In tale contesto, occorre aggiungere che la Commissione o altri Stati membri dell'Unione potrebbero agire dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi degli articoli da 258 a 260 TFUE in casi di inadempimento del diritto dell'Unione verificatisi in relazione a persone trattenute in strutture site sul territorio albanese.

[29](#) V. *supra*, paragrafo 40 delle presenti conclusioni. V. altresì considerando 21 della direttiva 2008/115, vertente sul principio di non discriminazione.

[30](#) Come previsto nell'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2008/115. Sull'importanza di tale aspetto, v., per analogia, Corte EDU, 21 novembre 2019, Ilias e Ahmed c. Ungheria, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, § 227.

[31](#) Appare opportuno formulare qualche breve osservazione sulla riformulazione della prima questione. Come inquadrata dal giudice del rinvio, detta questione affronta situazioni in cui il trattenimento è mantenuto malgrado l'«assenza di qualunque predeterminata e individuabile prospettiva di rimpatrio» degli interessati. Tale premessa è, a prima vista, difficilmente conciliabile con l'impianto sistematico dell'articolo 15 paragrafo 4, della direttiva 2008/115, ai sensi del quale: «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento (...) il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata». Ne consegue che, in una situazione come quella descritta dal giudice del rinvio, il trattenimento dovrebbe, in ogni caso, cessare, *a prescindere* dal fatto che l'interessato sia trattenuto in una struttura situata in Italia oppure in Albania. In tali circostanze, detto elemento non sembra incidere in alcun modo sulla problematica centrale sollevata dalla prima questione. Pertanto, non ne terrò conto nell'analisi che segue.

[32](#) V., al riguardo, sentenza del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punti da 33 a 36).

[33](#) V., in tal senso, sentenza nella causa FMS e a., punto 274.

[34](#) V., in particolare, considerando 16 e articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115.

[35](#) V., segnatamente, articolo 15, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2008/115.

[36](#) V., in particolare, articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2008/115.

[37](#) V., in particolare, considerando 17, articolo 15, paragrafo 3, e articoli 16 e 17 della direttiva 2008/115.

[38](#) A questo riguardo, non mi convince l'argomento addotto dal governo dei Paesi Bassi secondo cui, in forza del Protocollo, l'Albania potrebbe essere considerata come un «paese di transito» ai sensi del punto 3 dell'articolo 3 della direttiva 2008/115. Basti osservare che taluni cittadini di paesi terzi trattenuti nelle strutture in Albania potrebbero, alla fine, non essere «rimpatriati» in un paese terzo, ma essere invece ritrasferiti in Italia. In tali condizioni, la classificazione dell'Albania come «paese di transito» risulta quantomeno dubbia. Ciò detto, la questione non è decisiva ai fini del presente caso. Concordo, infatti, con il governo dei Paesi Bassi, nel ritenere che la direttiva 2008/115 non osti, in linea di principio, a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

[39](#) Sentenza del 17 dicembre 2020 (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 255).

[40](#) *Ibidem*, punti 257 e 258.

[41](#) Dove la legge ha voluto (dire qualcosa), lo ha detto, dove non ha voluto, ha taciuto.

[42](#) V., in tal senso, per esempio, sentenza del 2 settembre 2021, État belge (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica) (C-930/19, EU:C:2021:657, punto 76).

[43](#) V., *inter alia*, sentenza del 1° agosto 2025, Alace e Canpelli (C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, punto 61 e giurisprudenza citata).

[44](#) V., in particolare, considerando 11, 12, 15 e 17, nonché articoli 7, 8, 12, 13 e 14 della direttiva 2008/115.

[45](#) V. sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 39). V., altresì, sentenza del 5 novembre 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punti 41 e 51).

[46](#) V. sentenza del 6 dicembre 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punto 28).

[47](#) V., in tal senso, sentenze del 28 aprile 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punti 55 e 59); del 6 dicembre 2012, Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, punti 45 e 46), e del 7 giugno 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punti 63 e 68).

[48](#) V., in particolare, sentenze del 18 dicembre 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punti 42 e 45), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 256).

[49](#) Come sottolineato dalla Corte, ad esempio, nella sentenza del 28 aprile 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 31).

[50](#) V., in senso analogo e con ulteriori rimandi, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:99, paragrafo 104).

[51](#) Osservo, ad esempio, che, nel presente caso, una disposizione specifica del Protocollo – il suo articolo 9, paragrafo 2 – garantisce che *gli avvocati e i loro ausiliari* abbiano accesso ai centri di permanenza temporanea. Tuttavia, mi chiedo se il Protocollo non dovrebbe prevedere una disposizione analoga con riferimento ai *familiari* delle persone trattenute. Mi pare di comprendere che, allo stato attuale della legge, esistono disposizioni specifiche sia nella legge italiana che nella legge albanese in materia. Tuttavia, in assenza di qualsiasi riferimento all'interno del Protocollo, non vi è alcuna garanzia che la situazione non possa essere mutata unilateralmente dalle autorità albanesi.

[52](#) Di norma, infatti, prima dell'effettivo rilascio devono essere espletate una serie di formalità amministrative. V., in termini generali su tale questione e con ulteriori rimandi, conclusioni dell'avvocato generale Rantos nella causa Bouskoura (C-387/24 PPU, EU:C:2024:703, paragrafi 68 e 69).

[53](#) V. altresì considerando 22 della direttiva 2008/115.

[54](#) V., a tal riguardo, per analogia, sentenza del 18 dicembre 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 49).

[55](#) Il corsivo è mio.

[56](#) Si confrontino, ad esempio, la formulazione del punto p) dell'articolo 2 della direttiva 2013/32 nelle versioni in lingua inglese, francese o italiana, con quella nelle versioni in lingua greca e spagnola.

[57](#) Sentenza del 6 settembre 2017 (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 316).

[58](#) Pubblicata [in lingua inglese] dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nel maggio 1992.

[59](#) Sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punti 340 e 341). Il corsivo è mio.

[60](#) V., in particolare, articolo 23, paragrafo 2, articolo 24, paragrafo 3, e articolo 25, paragrafo 3, della direttiva 2013/32.

[61](#) Segnatamente, articolo 13, paragrafo 2, lettera a), articolo 14, articolo 23, paragrafo 4, e articolo 25 paragrafo 1, della direttiva 2013/32.

[62](#) V., nello specifico, articolo 15 paragrafo 3, e articolo 16 della direttiva 2013/32. Immaginiamo, per ipotesi, che il cittadino del Paese terzo sia obbligato a comparire personalmente dinanzi a un'autorità amministrativa o giurisdizionale e che ciò sia possibile solo dopo un lungo ed estenuante viaggio.

[63](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96) («la direttiva accoglienza»).

