

ASGI

ASSOCIAZIONE
PER GLI STUDI GIURIDICI
SULL'IMMIGRAZIONE

Il Laboratorio autoritario delle politiche migratorie italiane

Una prima analisi giuridica del D.L. 37/2025

Aprile 2025

1. Il decreto 37/2025: un inquietante precedente nel panorama giuridico europeo

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito a un progressivo indebolimento delle garanzie giuridiche riconosciute alle persone migranti. L'ultimo decreto-legge che prevede il trasferimento in Albania di persone già presenti sul territorio italiano e già trattenute nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) rappresenta tuttavia un salto di scala nelle politiche migratorie, aprendo a scenari inediti nel contesto europeo.

Questa innovazione normativa può essere affrontata secondo due direttrici, tra loro connesse: da un lato, l'analisi critica dei suoi contenuti specifici; dall'altro, la riflessione sulle sue implicazioni sistemiche, che vanno oltre le pur rilevanti violazioni dei diritti fondamentali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, di seguito si illustreranno le più eclatanti questioni di tenuta costituzionale che il decreto legge n. 37/2025 pone.

È sul secondo profilo che si misura la portata di una trasformazione profonda. Il trasferimento coatto oltre i confini nazionali di persone già trattenute nei CPR segna un mutamento di paradigma. Si accentua ulteriormente, infatti, il trattamento giuridico e amministrativo radicalmente differenziato per le persone migranti, creando una frattura profonda nell'ordinamento giuridico nel suo complesso. Se, come spesso osservato, le politiche migratorie funzionano da specchio per la qualità dei diritti, ciò che oggi si riflette è l'immagine di una democrazia in fase di sostanziale ridefinizione.

Il decreto-legge n. 37/2025 è in stretto dialogo con il decreto-legge cd. sicurezza che il governo ha approvato nei giorni scorsi, che esaspera la contrazione dei diritti costituzionali quali la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), il diritto all'abitazione, i diritti delle persone detenute ad esercitare i propri diritti anche all'interno dei contesti detentivi perché non smettono, sicché detenuti, di essere persone e in quanto tali titolari di diritti e della dignità. Diritti negati anche alle persone straniere trattenute nei CPR. A tutti costoro - detenuti o trattenuti in CPR, - si impedisce di resistere anche passivamente a ordini della polizia,

determinando, tra le altre, anche una scala gerarchica tra le persone, sintomatica di un regime autoritario.

Ed è proprio questo che dovrebbe fare riflettere l'intera cittadinanza: l'accorpamento e il confinamento ai margini di categorie di persone nei confronti delle quali il potere spiega tutte le proprie energie per reprimere e nascondere alla società gli/le indesiderati/e, coloro che socialmente sono antagonisti, con l'azione o semplicemente con il loro corpo.

La restrizione dei diritti delle persone migranti è da sempre banco di prova per estendere poi lo stesso approccio alle altre categorie sociali. Diventa quindi essenziale attivare strumenti di mobilitazione su tutti i livelli - istituzionale, sociale, politica - per evitare la normalizzazione di tali pratiche. È necessario contestare le violazioni dei diritti e, al contempo, contrastare l'orizzonte politico che le rende possibili.

Le politiche migratorie si confermano come un laboratorio per sperimentazioni normative a vocazione autoritaria. Il "modello Albania" costituisce un'accelerazione di questo processo, con effetti che si dispiegano su più fronti. Da un lato, per le persone trasferite, si prospetta un regime di isolamento estremo, ulteriori ostacoli all'accesso alla tutela legale e un aggravamento delle già critiche condizioni di detenzione nei CPR. Dall'altro lato, per l'intera popolazione migrante vincolata al rinnovo del permesso di soggiorno, si intensifica il rischio di ricattabilità, ora aggravato dalla minaccia di trasferimento forzato all'estero.

2. Le principali criticità (ma non uniche)

Il nuovo decreto legge n. 37/2025 “*Disposizioni urgenti per il contrasto dell’immigrazione irregolare*” (in G.U. n. 73 del 28.3.2025) rappresenta l’ennesima modifica alla disciplina della condizione giuridica della persona straniera in Italia, ma è anche il punto di arrivo di un approccio alla questione migratoria sempre più irrazionale e reazionario che, allontanando anche fisicamente il corpo delle persone migranti, vuole rendere più difficile, quando non impossibile, la tutela dei loro diritti, anche quelli di natura costituzionale.

Modificando la legge n. 14/2024 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania, il governo ha introdotto la possibilità di portare in Albania persone straniere presenti in Italia e già destinatarie di provvedimenti di detenzione amministrativa convalidati dall’autorità giudiziaria, trasferendole dai CPR ove sono stati originariamente collocati. Decreto legge che, pur non essendo ancora chiare le modalità con le quali verrà concretamente applicato, appare già manifestamente illegittimo sotto diversi punti di vista.

Le modifiche normative

L’art. 1 DL 37/2025 **modifica la legge n. 14/2024 e in particolare l’art. 3, co.,** secondo cui “*Nelle aree di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte **(eliminato: esclusivamente)** persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all’esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell’Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso*”, aggiungendo “***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.***”.

Nel contempo, il comma 4 del medesimo art. 3 legge n. 14/2024 è stato integrato aggiungendo alla previsione “*Le strutture indicate alle lettere A) e B) dell’allegato 1 al Protocollo sono equiparate a quelle previste dall’articolo 10-ter, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione*

dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La struttura per il rimpatrio indicata alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo è equiparata ai centri previsti ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.”

quella secondo cui **“Il trasferimento effettuato dalle strutture di cui all'articolo 14, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 alla struttura di cui alla lettera B) dell'allegato 1 al Protocollo non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato ai sensi del medesimo articolo 14, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto.”**.

Infine, è stato **modificato anche l'art. 14, co. 1 TU d.lgs. 286/98** che ora risulta il seguente: *“1. Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto **per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino**, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. A tal fine effettua richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, di cui all'articolo 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189, **che può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro**. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis, anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.”*.

Parimenti è stato **modificato il comma 5**: *“La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi tre mesi. **È fatta salva la facoltà di disporre, in ogni momento, il trasferimento dello straniero in altro centro, ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il citato trasferimento non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato e non è richiesta una nuova convalida.**”*

Per effetto di dette modifiche, dunque, il Governo ha inteso ampliare i destinatari della legge n. 14/2024, includendo tra gli stessi non più solo i richiedenti asilo, soccorsi da navi italiane in acque internazionali e provenienti da Paese di origine sicura per i quali deve essere accertato il loro diritto di ingresso per asilo (attraverso le procedure accelerate di frontiera), ma anche le persone straniere già trattenute, a vario titolo, con provvedimento del Questore e convalidato dall'Autorità giudiziaria, quantomeno relativamente al primo periodo (art. 14 TU d.lgs. 286/98).

2.1 Le questioni di legittimità costituzionale

1 *Esistono i requisiti di “*straordinaria necessità e urgenza*” di cui all’art. 77 Cost. per l’emanazione di un decreto legge, cioè un atto normativo dell’Esecutivo e non del Parlamento?

Non paiono sussistere, perché se è pur vero che anche esigenze di finanza pubblica (nel caso di specie utilizzare le strutture in Albania per la realizzazione delle quali lo Stato ha sostenuto un ingente costo) possono legittimare la decretazione d’urgenza (Corte cost. 310/2013), nel caso specifico non solo non emergono ma anzi il decreto legge impone costi aggiuntivi per lo Stato derivanti dal trasporto delle persone trattenute dall’Italia in Albania e per il personale, militare e civile, che dovrà gestire il CPR albanese.

Né sono stati rappresentati dall’Esecutivo e problemi di incapienza dei posti nei CPR italiani.

Nessuna urgenza, peraltro, è affermata nel decreto legge a giustificare l’uso dello strumento.

2 * Violazione degli artt. 10 (riserva rinforzata di legge), 13 (limitazione della libertà personale) e 24 (diritto di difesa) e 25 (principio del giudice naturale e precostituito) della Costituzione

Il trasferimento delle persone straniere trattenute avviene senza il consenso del/della destinatario/a, dunque coattivamente.

Il D.L. 37/2025 (come l’art 14 TU d.lgs. 286/98) non prevede né un provvedimento con cui si dispone il trasferimento da un CPR all’altro, né, ancor prima, i presupposti e i criteri sulla base dei quali esso viene adottato. Il trasferimento dunque è comportamento materiale della P.A. che si traduce in un provvedimento amministrativo non formalizzato e dunque non motivato.

Esso, tuttavia, rappresenta un *modo* particolarmente significativo attraverso il quale viene eseguito il trattenimento e pertanto non solo rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost. (il trattenimento e le sue modalità sono limitazione della libertà personale, alla pari dell'arresto e delle sue modalità di esecuzione), ma è attività di per sé soggetta alla riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, co. 2 Cost., che assegna al solo legislatore il potere di disciplinare la condizione giuridica della persona straniera *"in conformità delle norme e dei trattati internazionali"*.

La mancata indicazione delle condizioni e dei requisiti legali atti a giustificare il trasferimento delle persone trattenute da un CPR all'altro comprime drasticamente anche l'esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., poiché non essendoci un provvedimento formale non sono specificati i presupposti fattuali e giuridici alla base della decisione amministrativa.

Il D.L. n. 37/2025 è, pertanto, costituzionalmente illegittimo poiché manca:

- dei presupposti e dei criteri sulla base dei quali può essere disposto il trasferimento da un CPR all'altro,
- della previsione del potere giurisdizionale di disporlo (non può essere la PA a provvedere ordinariamente, ma, al contrario, il suo intervento può essere legittimo solo in *"casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge"*: art. 13, co. 3 Cost.),
- di conseguenza viola il diritto di difesa.

In aggiunta, anche il D.L. 37/2025 soffre delle medesime questioni di legittimità costituzionale che riguardano la attuale normativa in materia di determinazione delle modalità complessive di trattenimento in un CPR, ovvero la mancata determinazione delle modalità con le quali deve essere disposta la privazione della libertà personale anche in occasione della detenzione amministrativa (non essendo sufficienti le generiche previsioni dell'art. 14, commi 2 e 2-bis TU d.lgs. 286/98) e mancando un'autorità giudiziaria che controlli anche dette modalità. [Questioni recentemente sollevate dinanzi alla Corte costituzionale con ordinanze del Giudice di Pace di Roma](#) in relazione al trattenimento "ordinario" all'interno dei CPR in Italia e che, relativamente alla nuova disciplina, fanno emergere con drammatica evidenza tutta la loro portata.

Infine, il trasferimento nel CPR in Albania, peraltro carente di un provvedimento motivato della P.A., è e tale da determinare il mutamento della competenza per territorio a decidere sui provvedimenti di

trattenimento successivi (dunque sulle istanze di proroga o di riesame del trattenimento). Ciò comporta che, attraverso una mera decisione della Autorità di Pubblica sicurezza, non motivata, e in mancanza di criteri predeterminati dalla legge, viene individuato il giudice competente alla decisione (che, in caso di trasferimento in Albania, dovrebbe essere il giudice di pace di Roma). Di conseguenza è la stessa Pubblica Amministrazione, a scegliere il giudice competente alla decisione, in evidente violazione dell'art. 25 Cost. Anche tale questione, sebbene relativa ad ogni ipotesi di trasferimento del trattenuto da un CPR ad un altro, assume in questo caso una valenza assolutamente preminente in quanto con il trasferimento in Albania si determinano anche tutte le altre criticità che derivano dalla deportazione.

3 * Violazione degli artt. 3 e 10, co. 3 della Costituzione

Le persone trattenute in Italia e portate coattivamente in Albania subiscono un trattamento peggiore rispetto a coloro che rimangono trattenute in Italia, in quanto:

- non possono ricevere, o possono ricevere solo a condizioni più onerose e gravose, la visita di familiari, amici, associazioni e avvocati, pur previste dall'art. 16 direttiva 2008/115/CE,
- non hanno le medesime garanzie di tutela della salute, intesa complessivamente, in quanto non risulta possibile assicurare le cure che, in Italia, devono essere garantite dal Sistema Sanitario Nazionale,
- non hanno le medesime possibilità di rivolgersi alle associazioni di tutela autorizzate all'ingresso nei CPR, come avviene o può avvenire in Italia e che sono gli unici soggetti, insieme agli avvocati, che possono fornire effettive informazioni dei diritti esercitabili dalle persone trattenute,
- la stessa possibilità di chiedere asilo (art. 10, co. 3 Cost.) o protezione internazionale è resa molto più difficile, se non impossibile, per le persone trattenute in Albania.

Va richiamata l'attenzione sul fatto che nel nostro ordinamento costituzionale l'eventuale compressione di un diritto tutelato dall'ordinamento deve essere congrua rispetto al fine che la legge si prefigge e deve altresì risultare ragionevole e proporzionata, ossia non eccessiva, garantendo il contenuto essenziale del diritto sacrificato come

misura minima al di sotto della quale il diritto stesso risulta violato. Il trasferimento coattivo di alcuni stranieri espulsi nelle strutture di trattenimento nel territorio nazionale verso la struttura di Gjader verrebbe pertanto a creare una discriminazione tra richiedenti asilo salvati e portati in Italia e richiedenti asilo salvati e portati in Albania che appare di dubbia legittimità costituzionale in ragione di una discriminazione basata sulla condizione personale che vietata dall'art. 3 Cost. Tale discriminazione sorge infatti allorché la legge "senza un ragionevole motivo" venga previsto un trattamento diverso tra coloro che si trovano in "eguali situazioni" (Sentenza Corte Costituzionale n. 15/1960).

4 * violazione dell'art. 24 Cost.

Le persone trattenute in CPR in Albania sono soggette, ex art. 14 TU d.lgs. 286/98, a periodiche convalide da parte dell'Autorità giudiziaria.

Le modalità di convalida e dell'esercizio del diritto di difesa sono ben diverse, e deteriori, rispetto a quanto avviene per le persone trattenute in Italia.

- a) innanzitutto la convalida si svolge a distanza e l'avvocato (di fiducia ma più spesso d'ufficio) è fisicamente nella stanza del Giudice (art. 4 legge n. 14/2024) e questo incide sull'effettività del diritto di difesa della persona che non può avere colloqui effettivi con il proprio difensore.
- b) emerge in tutta la sua gravità la questione della nomina dei difensori d'ufficio, in quanto non esistono regole che disciplinino tale fondamentale diritto e la prassi conferma che l'indicazione degli avvocati avviene su base totalmente arbitraria da parte degli enti gestori del CPR.
- c) questione ancora più grave riguarda la possibilità di proporre ricorso avverso il provvedimento di convalida della proroga di trattenimento.

Le nuove disposizioni introdotte con il D.L. n. 145/2024 e sua legge di conversione n. 187/2024 stabiliscono che il ricorso per Cassazione (con attribuzione di funzione penale che già è stato oggetto di rinvio alla Corte costituzionale: Corte di cassazione, I^a sez. penale, ord. del 31.1.2025, n. 4308) debba essere proposto entro 5 gg. (art. 14, co. 6 TU 286/98) e senza effetto sospensivo.

In disparte ogni considerazione sul termine, comunque per il ricorso in Cassazione è indispensabile un difensore di fiducia e non d'ufficio.

Evidente che dall'Albania siano impossibile, o eccessivamente gravose, sia la ricerca e la nomina di un/a avvocato/a di fiducia, sia la redazione del ricorso che presuppone inevitabilmente un adeguato colloquio con il proprio assistito.

Dunque, palese è la violazione del diritto di difesa, pur costituzionalmente garantito a tutte le persone.

5 * Violazione dell'art. 117 Cost.

Appare dubbia la conformità delle previsioni contenute nel D.L. 37/2025 con il diritto dell'Unione Europea e con la Direttiva 115/08/CE in particolare. La nozione di "allontanamento" è infatti definita dalla Direttiva come "l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro" (art 3 par. 5) mentre per "rimpatrio" la norma intende "il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente" (par.3). Il diritto dell'Unione sembra escludere una applicazione extraterritoriale dello stesso, ovverosia al di fuori del territorio degli Stati che compongono l'Unione stessa. In ogni caso qualora si ritenga che ciò sia possibile è necessario che tutte le garanzie previste dalla normativa unionale siano concretamente rispettate, compreso il diritto degli stranieri trattenuti ad avere la possibilità «di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti» (art. 16, par. 2) nonché con organizzazioni non governative di tutela, le quali «hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea» (art. 16, par. 4). Si tratta, con evidenza, di diritti non effettivamente esercitabili nella struttura detentiva ubicata in Albania.

2.2 Ulteriori questioni aperte

a) Cosa succede se la persona trattenuta e che si intende trasportare in Albania si ribella e oppone resistenza, anche passiva? È legittimo l'uso della forza?

In proposito si rileva un'ulteriore violazione della riserva di legge in materia di stranieri prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. e della riserva assoluta in materia di misure restrittive della libertà personale prevista dall'art. 13 Cost. Sul punto inoltre è indispensabile una più generale

disciplina con norma legislativa italiana da inserirsi nell'art. 14 d. lgs. n. 286/1998 per dare attuazione all'art. 8, par. 3 della direttiva UE sui rimpatri delle persone in soggiorno irregolare, nel quale si prevede che "Ove gli Stati membri ricorrano - in ultima istanza - a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza. Le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato.

b) Quando trasferite in Albania, le persone trattenute e che potranno essere rimpatriate, dovranno o tornare in Italia con aereo o essere rimpatriate direttamente dall'Albania verso il loro Paese. Se durante queste operazioni la persona cerca di ribellarsi e nell'occasione compie un reato (resistenza a pubblico ufficiale, lesioni o quant'altro), essendo su territorio albanese non c'è più giurisdizione italiana (che è limitata alle aree individuate nel Protocollo) e dunque verrebbero giudicate secondo la legge albanese?