



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

Le [conclusioni](#) presentate il 23 aprile 2026 dall'Avvocato generale Emiliou, nella causa C-414/25, *Sedrata*, segnano un passaggio importante nel dibattito sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea del Protocollo Italia-Albania. Da un lato riaffermano con nettezza l'applicabilità del diritto dell'Unione, dall'altro contribuiscono a definire le condizioni entro cui modelli di esternalizzazione possono risultare giuridicamente praticabili.

La causa trae origine dal trasferimento presso il centro di Gjadër di due cittadini di Paesi terzi già trattenuti nel CPR di Bari in vista dell'esecuzione dell'espulsione. Una volta giunti in Albania, entrambi avevano presentato domanda di protezione internazionale alle autorità italiane; il Questore di Roma aveva, quindi, disposto la prosecuzione del trattenimento nello stesso centro. La Corte d'appello di Roma aveva, tuttavia, negato la convalida dei provvedimenti, ritenendo la disciplina nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione. Investita del ricorso del Ministero dell'interno, la Corte di Cassazione ha sollevato rinvio pregiudiziale, chiedendo se la [direttiva rimpatri 2008/115/CE](#) e l'art. 9, par. 1, della [direttiva procedure 2013/32/UE](#) ostino a un simile modello di trasferimento e trattenimento extraterritoriale (parr. 18-22 delle conclusioni).

L'Avvocato generale interviene su un punto cruciale, ampiamente dibattuto e suscettibile di conseguenze rilevanti: l'applicabilità del diritto dell'Unione a situazioni collocate al di fuori del territorio dello Stato membro. Su questo profilo, le conclusioni affermano che il trasferimento in Albania non incide sull'applicazione del diritto UE. Le direttive 2008/115 e 2013/32 continuano a disciplinare integralmente la posizione delle persone trasferite nei centri albanesi, sia in ragione dei rinvii contenuti nella normativa italiana di attuazione del Protocollo, sia direttamente in forza del diritto UE. In questa prospettiva, secondo l'AG, la localizzazione territoriale delle strutture non è decisiva: ciò che rileva è l'esercizio della giurisdizione e, con essa, restano fermi gli obblighi derivanti dalle direttive, dalla Carta e dal controllo giurisdizionale.

È questo il passaggio più netto, che avrebbe meritato una più approfondita argomentazione. Il diritto dell'Unione segue l'esercizio della funzione pubblica dello Stato membro,



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

soprattutto quando quest'ultimo mantiene il controllo sulla procedura, sulla gestione dei centri e sulle decisioni che incidono sulla libertà personale e sulla domanda di protezione.

Nel passaggio successivo, dopo aver ricondotto il Protocollo dentro il diritto dell'Unione, l'AG ritiene che tale diritto non vieti, in linea di principio, l'utilizzo di strutture di trattenimento collocate in un Paese terzo. La direttiva rimpatri non conterrebbe un limite geografico espresso, né impedirebbe che il trattenimento sia eseguito fuori dal territorio dello Stato membro, purché siano pienamente garantiti i diritti previsti dalla direttiva e dalla Carta. Il trasferimento in Albania non viene qualificato come rimpatrio o allontanamento, ma come fase intermedia di una procedura ancora gestita dallo Stato italiano.

È proprio qui che si manifesta l'ambivalenza dell'impostazione. Le conclusioni non aprono uno spazio al di fuori dal diritto UE; al contrario, ne riaffermano l'applicabilità. Tuttavia, proprio questa riconduzione del modello entro il quadro europeo finisce per tradursi in una forma di abilitazione giuridica del modello. Il problema, infatti, non è più la collocazione delle persone al di fuori dal sistema delle garanzie europee, ma la possibilità di ritenere tali garanzie effettivamente soddisfatte nel luogo extraterritoriale in cui il trattenimento si realizza. In altri termini, il diritto UE non viene sospeso; viene chiamato a regolare, e quindi a legittimare, una forma di trattenimento extraterritoriale.

In questa prospettiva, le conclusioni cercano di argomentare facendo riferimento alle caratteristiche dell'Albania. L'AG, infatti, osserva che l'accordo riguarda un Paese geograficamente vicino all'Italia, firmatario della CEDU, candidato all'adesione all'Unione (par. 68). Aggiunge, inoltre, che l'analisi potrebbe essere diversa se l'accordo riguardasse un Paese più distante o privo di garanzie politico-giuridiche comparabili (par. 69). Il passaggio non è marginale. Da un lato, circoscrive la portata delle conclusioni, evitando una generalizzazione automatica del ragionamento a qualsiasi forma di esternalizzazione. Dall'altro lato, lascia intravedere un criterio di differenziazione e potenziale ammissibilità. Ne emerge l'idea che alcune forme di esternalizzazione possano risultare compatibili con il diritto dell'Unione, se costruite con Paesi geograficamente prossimi, convenzionalmente



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

affidabili e politicamente vicini all'Unione.

Non una preclusione di principio, dunque, ma la delineazione di una possibile cornice di regolazione giuridica del fenomeno.

Analoga è l'impostazione seguita con riguardo all'art. 9, par. 1, della direttiva procedure, secondo cui il richiedente deve essere autorizzato a rimanere nello Stato membro fino alla decisione di primo grado sulla domanda. L'AG ne propone una lettura funzionale: il diritto a "rimanere" non implica necessariamente il diritto a una permanenza fisica sul territorio dello Stato membro, ma si traduce essenzialmente nel divieto di respingimento prima dell'esame della domanda e, dunque, una garanzia collegata al principio di non-refoulement (parr. 100-103). A sostegno di tale lettura richiama la sentenza [\*Slovacchia e Ungheria c. Consiglio\*](#), cause riunite C-643/15 e C-647/15 (par. 316), nella quale la Corte aveva affermato che la Convenzione di Ginevra non attribuisce, in quanto tale, un diritto incondizionato alla permanenza fisica nel territorio dello Stato chiamato ad esaminare la domanda.

Il ragionamento si colloca entro una concezione del *non-refoulement* intesa prevalentemente come divieto di respingimento verso un luogo di rischio, ed è coerente con tale impianto. Tuttavia, proprio questa riduzione della portata del "diritto a rimanere" solleva un profilo problematico: nella procedura di asilo, tale diritto non si esaurisce nella sola dimensione negativa del divieto di espulsione o respingimento. Esso costituisce infatti la preconditione materiale e giuridica per l'accesso effettivo alla procedura, alla difesa, all'audizione personale, nonché al controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative. Una lettura che enfatizzi esclusivamente la dimensione impeditiva dell'allontanamento rischia dunque di comprimere la dimensione procedurale e "situazionale" della garanzia, trasformandola da presidio di effettività della procedura a mera clausola di non-refoulement in senso stretto. Tale slittamento interpretativo non è privo di conseguenze sistemiche, soprattutto nel contesto italiano attuale, nel quale il dibattito sull'assistenza legale nelle procedure di rimpatrio, e sulle ipotesi di compenso connesse alla prospettazione del rimpatrio volontario assistito, ha mostrato la crescente tensione tra funzione difensiva e possibile funzionalizzazione dell'assistenza alla logica dell'allontanamento.



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

L'AG nelle sue conclusioni dà prova però di non ignorare i rischi concreti di legittimazione dell'esternalizzazione. Al contrario, insiste più volte sul fatto che la compatibilità del modello dipende in modo decisivo dall'effettività delle garanzie: assistenza legale e linguistica, contatti con familiari e autorità consolari, possibilità di rilascio immediato in caso di illegittimità del trattenimento, tutela rafforzata per minori e persone vulnerabili, nonché accesso effettivo alla procedura e al controllo giurisdizionale (parr. 79-88 e 106-112). Tuttavia, è proprio questa impostazione a far emergere il nodo più problematico della ricostruzione. Le criticità strutturali connesse alla delocalizzazione (distanza geografica, attraversamento di un confine internazionale, complessità nell'accesso alla difesa, tempi e modalità del rilascio, nonché difficoltà nella tutela delle situazioni di vulnerabilità) non vengono qualificate come possibili indici di incompatibilità del modello, ma come variabili di contesto la cui rilevanza è rimessa alla sola verifica in concreto della loro gestione. In tal modo, il rischio sistemico dell'esternalizzazione tende a essere ricondotto a un problema di "corretto funzionamento" delle garanzie, piuttosto che a una questione di compatibilità strutturale con il diritto dell'Unione.

La causa si inserisce, peraltro, in una sequenza giurisprudenziale già molto densa, nella quale il Protocollo Italia-Albania è stato progressivamente sottoposto al vaglio dei giudici nazionali e della Corte di giustizia attraverso diversi punti di frizione con il diritto UE. Il primo approdo è rappresentato da [Alace e Canpelli](#), cause riunite C-758/24 e C-759/24, che rimane tuttavia solo parzialmente pertinente rispetto alla questione qui sottoposta: in quel caso, infatti, la Corte non era chiamata a pronunciarsi direttamente sulla compatibilità del modello extraterritoriale, ma sul presupposto della procedura accelerata, ossia la designazione del Paese di origine sicuro ([G. Cellamare, 2025](#)). La Corte ha ammesso che tale designazione possa essere effettuata anche con atto legislativo, ma ha al contempo posto limiti rilevanti alla discrezionalità statale, richiedendo un controllo giurisdizionale effettivo, l'accessibilità delle fonti e, nel quadro della direttiva 2013/32 allora applicabile, l'impossibilità di qualificare come sicuro un Paese che non lo sia per l'intera popolazione.

*Sedrata* si colloca, invece, su un piano ulteriore, più interno all'architettura del Protocollo, e segna un avanzamento qualitativo della questione. Non riguarda soltanto il "se" e il "come"



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

della procedura accelerata, ma investe il “dove” della privazione della libertà e della gestione della procedura: ossia se il diritto dell'Unione consenta di collocare in un Paese terzo, seppure sotto giurisdizione italiana, segmenti essenziali del trattenimento, del rimpatrio e, indirettamente, dello stesso esame della domanda di protezione. In questo passaggio viene richiamato anche il recente [caso \*Danané e a.\*](#), cause riunite da C-50/24 a C-56/24 (citato nelle conclusioni, par. 44), nel quale la Corte aveva già adottato una lettura non rigidamente territoriale della procedura di frontiera, chiarendo che il centro nel quale è trattenuto un richiedente sottoposto a tale procedura non deve necessariamente trovarsi al confine dello Stato membro. Quel precedente, pur diverso per oggetto e contesto, contribuisce a delineare il terreno su cui si innesta *Sedrata*: una progressiva dissociazione tra frontiera fisica, luogo del trattenimento e spazio giuridico della procedura, che apre interrogativi più ampi sulla stessa tenuta territoriale delle garanzie del sistema europeo di asilo.

Il quadro resta peraltro suscettibile di ulteriori sviluppi, poiché le cause [Comeri](#) e [Sidilli](#), discusse nel marzo 2026 insieme a *Sedrata* ([E. Celoria, A. De Leo, M. Ferri](#), 2026), sono ancora pendenti. Esse appaiono, tuttavia, significative in quanto investono profili ulteriori e più strutturali del Protocollo, relativi alla competenza dell'Italia a concludere l'accordo, alla portata della direttiva accoglienza, ai diritti di difesa, alla tutela della salute, fino alla stessa compatibilità complessiva del trattenimento extraterritoriale con la Carta dei diritti fondamentali. Si tratta, dunque, di questioni che non si collocano più soltanto sul piano delle modalità applicative del modello, ma ne mettono in discussione la tenuta sistemica.

La pluralità dei rinvii conferma anche il ruolo centrale dei giudici. La vicenda del Protocollo Italia-Albania non è stata modellata soltanto dal legislatore o dal Governo, ma anche dalle domande pregiudiziali dei giudici nazionali, che hanno progressivamente isolato i punti critici del modello: la nozione di Paese di origine sicuro, le fonti utilizzabili e l'intensità del sindacato giurisdizionale; trattenimento e la direttiva rimpatri; il diritto a rimanere nello Stato membro; la direttiva accoglienza; la competenza esterna, nonché l'effettività della tutela giurisdizionale. Il rinvio pregiudiziale si configura così non come un passaggio meramente tecnico, ma come lo strumento attraverso cui il giudice nazionale seleziona il



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

problema giuridico, lo formula in chiave europea e consente alla Corte di giustizia di intervenire sui nodi effettivamente strutturali della disciplina.

Resta allora da chiedersi se il centro della vicenda sia davvero il trattenimento e le garanzie ad esso connesse. Nel perimetro delle singole cause, certamente sì: il trattenimento in vista del rimpatrio costituisce, infatti, il dispositivo operativo che rende possibile il trasferimento e la permanenza nel centro albanese. Senza di esso, il modello non avrebbe la stessa funzione. Tuttavia, nella prospettiva sistemica del Protocollo il rimpatrio e il trattenimento rischiano di costituire soltanto la superficie più visibile del problema. Il nodo più profondo riguarda, infatti, la riorganizzazione dello spazio giuridico della protezione e del controllo migratorio: la localizzazione della persona, l'individuazione del giudice competente, le modalità di esercizio del controllo, il rapporto tra territorio e garanzie e, soprattutto, il grado di effettività della tutela. In questa prospettiva, il trattenimento assume la funzione di infrastruttura materiale del modello; mentre la questione realmente sistemica si identifica nella progressiva dislocazione della frontiera procedurale oltre il perimetro territoriale tradizionale.

La dottrina aveva già segnalato la complessità di questa costruzione. È stata definita una "relazione complicata" quella tra Protocollo e diritto dell'Unione ([E. Celoria, A. De Leo, 2024](#)), proprio perché il modello pretende di restare formalmente dentro il perimetro delle garanzie europee, pur spostando fuori dal territorio dell'Unione luoghi, tempi e condizioni di svolgimento della procedura. Nella stessa direzione, il Protocollo è stato letto come una forma di *outsourcing* delle procedure di asilo ([S. Montaldo, 2025](#)) e ricondotto a una logica di *border-shifting*, cioè di progressivo spostamento funzionale della frontiera giuridica europea (in altro e più recente contributo, [A. De Leo, E. Celoria, 2025](#)). Sullo sfondo restano, inoltre, il più risalente dibattito sull'applicazione extraterritoriale della Carta e degli obblighi di tutela connessi all'esercizio di poteri pubblici da parte degli Stati membri ([V. Moreno-Lax, C. Costello, 2014](#)), nonché i profili di competenza esterna sollevati dal Protocollo in un settore già fortemente regolato dal diritto dell'Unione ([C. Delli Carri, 2025](#)). Le conclusioni in *Sedrata* sembrano in parte confermare queste letture, ma al contempo ne attenuano la carica problematica, contribuendo a una progressiva normalizzazione del



## Le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Sedrata*: verso una legittimazione dell'esternalizzazione delle procedure di asilo?

Sara Morlotti

fenomeno e, con essa, alla sua ricomprensione entro schemi di ammissibilità giuridica.

In definitiva, le conclusioni dell'AG risultano meno rassicuranti di quanto appaiano a prima lettura. Il passaggio sull'applicabilità piena del diritto dell'Unione è certamente decisivo, ma in fondo dato per scontato e non sorretto da un'argomentazione persuasiva. Inoltre, una volta affermata l'applicabilità del diritto UE, l'Avvocato generale ne individua le condizioni di ammissibilità. In questo senso, le conclusioni sono garantiste nel linguaggio, ma abilitanti negli effetti: non autorizzano una zona franca, ma contribuiscono a definire il modo in cui forme di trattenimento e gestione procedurale in Paesi terzi possono essere ricondotte entro il diritto dell'Unione.

Se la Corte dovesse seguire tale impostazione, il Protocollo Italia-Albania sarà letto come un modello in linea di principio ammissibile, purché rispettoso di determinate condizioni. La questione si sposterebbe allora sul punto se tali condizioni siano davvero idonee a neutralizzare gli effetti strutturali della distanza: distanza geografica, difensiva, processuale e non da ultimo, simbolica. Il rischio è che la verifica dell'effettività delle garanzie venga ricondotta a valutazioni caso per caso (gravando ancora una volta sui giudici comuni), mentre il salto sistemico (l'impiego di Paesi terzi come luoghi di trattenimento, gestione procedurale e potenziale esecuzione del rimpatrio) venga progressivamente normalizzato, sia a livello legislativo che giurisdizionale. In questo senso, *Sedrata* potrebbe segnare una tappa ulteriore nella legittimazione europea delle pratiche di esternalizzazione: non più fuori dal diritto dell'Unione, ma dentro un diritto dell'Unione che, proprio nel momento in cui ne disciplina i limiti, le rende al contempo praticabili.