



STATO DI DIRITTO, CITTADINANZA E STRANIERI

Sciarrone Alibrandi

Corte Costituzionale de Italia

In questo frangente storico, uno dei temi più attuali nel dibattito pubblico concerne il rapporto tra governo dei flussi migratori e principi cardine dello Stato di diritto.

Anche in Italia, negli ultimi anni, la questione ha acquistato centralità per effetto di scelte normative recenti.

È noto che lo Stato di diritto, originariamente teorizzato a livello costituzionale nazionale, e impiegato anche a livello CEDU, costituisce uno dei pilastri su cui si fonda l'Unione europea, come affermato espressamente dall'art. 2 TUE.

La Commissione di Venezia, in un rapporto del 2011, ha individuato i principi cardine dello Stato di diritto nella “legalità” (che suppone procedure legislative trasparenti e democratiche), nella “certezza del diritto e nell'esclusione dell'arbitrio, nell'accesso alla giustizia davanti a giudici indipendenti e imparziali, nella non discriminazione e nell'eguaglianza davanti alla legge”. Essi, in termini sostanzialmente identici, sono stati recepiti nel Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 del Parlamento e del Consiglio relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (art.2).

Il delicato equilibrio tra le esigenze di gestione dei flussi migratori e la salvaguardia dei principi cardine della *Rule of Law* chiama le Corti e i giudici, a ogni livello, ad esercitare il ruolo di fondamentale presidio di tali irrinunciabili principi.

In questa prospettiva, i giudici nazionali sono direttamente coinvolti, anche quali giudici comuni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del diritto dell'Unione europea; ne consegue che il dialogo tra le giurisdizioni nazionali e le Corti sovranazionali è destinato ad assumere un ruolo sempre più centrale.

Anche la Corte costituzionale italiana è costantemente impegnata nella tutela effettiva dei suddetti principi, anche nei confronti degli stranieri.

Al riguardo, la Corte è stata chiamata a scrutinare numerose discipline nazionali attraverso le quali il legislatore ha esercitato la sua discrezionalità in ordine a tutte le fasi del fenomeno migratorio: dalla regolamentazione dell'ingresso dello straniero nel territorio nazionale, alla disciplina del suo soggiorno e alla fissazione dei criteri per il riconoscimento degli altri diritti fondamentali della persona, fino al governo delle espulsioni e dei rimpatri.

Il vaglio è avvenuto *in primis* sulla base delle disposizioni della Costituzione.

Tra queste, in particolare, l'art. 10 afferma, al secondo comma, che «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» e, al terzo comma, che lo straniero cui sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche nel proprio Paese ha diritto d'asilo in Italia.

Tale previsione costituisce il nucleo esplicito della disciplina costituzionale in materia, ma non esaurisce il quadro dei diritti riconosciuti e garantiti allo straniero dalla Carta.

Ad essa va affiancato, infatti, l'art. 2, ove si afferma che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», che non può essere disgiunto dal successivo art. 3, secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. E ancora il primo comma del medesimo art. 3 Cost., a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali» e, quantunque riferito espressamente solo al cittadino, vale pure per lo straniero (sentenza n. 258 del 2017).

In questa cornice normativa, la Corte ha affermato più volte che, al cospetto di diritti espressamente dichiarati inviolabili dalle Carte fondamentali, nazionali o sovranazionali, o che, comunque, coinvolgono i bisogni primari dell'individuo, considerato nella sua “nuda umanità”, non riveste alcun significato una distinzione tra cittadini e stranieri (e, nell'ambito dei secondi, tra regolari, irregolari e richiedenti protezione internazionale): nessuna disparità di trattamento sarebbe mai giustificata, essendo tali diritti «indifferenziabili e indilazionabili» (tra le tante, sentenze n. 31 del 2025, n. 29 del 2024, n. 166 del 2018, n. 230 del 2015).

Al di fuori dell'ambito dei diritti inviolabili, è invece certamente consentito al legislatore introdurre regimi differenziati tra cittadini e stranieri, circa il trattamento da riservare ai singoli, ma soltanto in presenza di una «causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenze n. 53 del 2024 e n. 186 del 2020).

Ciò premesso, nel mio intervento mi vorrei soffermare in particolare sulla prima e sull'ultima fase del governo dei flussi migratori (ossia sulla fase dell'ingresso e su quella del rimpatrio), rispetto alle quali la Corte costituzionale ha affrontato questioni che mi sembrano di particolare interesse.

Un primo gruppo di questioni attengono alla c.d. detenzione amministrativa, che incide sulla libertà personale garantita dall'art. 13 della Costituzione.

Di recente, in un'importante pronuncia (sentenza n. 96 del 2025), inerente al trattenimento nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), la Corte ha ribadito che “il trattenimento dello straniero (...) in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost.”. Come già affermato in una risalente pronuncia del 2001 (sentenza n. 105 del 2001, confermata dalla più recente sentenza n. 212 del 2023), il trattenimento nei CPR, anche quando non sia disgiunto da una finalità di assistenza, determina una “mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale”.

Come ancor più di recente affermato (sentenza n. 78 del 2026), tale conclusione si pone in armonia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 5, paragrafo 1, lettera f), CEDU (in riferimento all'arresto o alla detenzione di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio o di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione: Grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri contro Italia; da ultimo, terza sezione, sentenza 3 febbraio 2026, O.H. e altri contro Serbia).

Devono, pertanto, essere rispettate le garanzie dell'art. 13 della Costituzione, fra cui la riserva assoluta di legge che impone al legislatore di prevedere non solo i «casi», ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto.

Tali garanzie non possono subire attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti, perché gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non sono in grado di scalfire il carattere universale della libertà personale.

Con la sentenza da ultima citata, tuttavia, la Corte non ha potuto rimediare al mancato rispetto

della riserva di legge di cui al secondo comma dell'appena citato art. 13, mancando nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna. Non si è mancato, però, di sollecitare il legislatore all'adozione di "una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale".

Le richiamate garanzie devono applicarsi anche con riguardo ai richiedenti asilo.

La normativa italiana, infatti, ha previsto che pure questi ultimi possono essere sottoposti a trattenimento nei CPR, ove vengano riscontrati fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia pretestuosa.

In una recentissima pronuncia (sentenza n. 40 del 2026) la Corte costituzionale, infatti, ha affermato che è legittimo l'obiettivo di "scoraggiare possibili abusi del procedimento di asilo", onde scongiurare che esso "venga strumentalmente utilizzato al solo scopo di evitare o ritardare l'esecuzione di legittimi provvedimenti di espulsione". Tuttavia, tale finalità deve essere perseguita attraverso modalità pienamente conformi non solo al diritto dell'Unione, ma anche alle esigenze di tutela della libertà personale "contro possibili arbitri dell'autorità di pubblica sicurezza, dell'autorità giudiziaria e dello stesso legislatore".

Il rispetto delle garanzie costituzionali e internazionali è il criterio interpretativo che ha guidato la Corte costituzionale anche con riguardo alla normativa inerente al soccorso in mare, normativa che sanziona (con il fermo amministrativo della nave) il comandante o l'armatore che non fornisca le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale (sentenza n. 101 del 2025). La Corte precisa, a tal proposito, che, accanto al rispetto dei principi costituzionali, "l'osservanza degli obblighi internazionali, anche quando non sia *ex professo* richiamata, non può non orientare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina nazionale". Nella specie, alla luce della Convenzione SAR, dello statuto dei rifugiati, e dell'art. 3 CEDU, la Corte ha affermato che è principio del diritto internazionale vincolante l'obbligo degli Stati di non espellere una persona verso uno Stato in cui vi siano seri motivi per credere che l'interessato corra il reale rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia, paragrafi da 125 a 127).

È interessante anche sottolineare che, nell'appena richiamata pronuncia, la Corte costituzionale riconosce che spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, potendo escludere l'applicazione di qualsiasi sanzione, ove il precetto che la contempla si ponga in contrasto con i richiamati principi sovraordinati.

Questo passaggio della sentenza relativo al ruolo del giudice mi porta a svolgere qualche ulteriore

considerazione di tratto più generale sul rilievo fondamentale che assume la funzione giurisdizionale, rispetto alla quale devono essere garantite l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che, presidiate dall'art. 104, primo comma, della Costituzione, rappresentano condizioni imprescindibili dello Stato di diritto, e quindi della tutela dei diritti fondamentali dei migranti, tra i quali assume una posizione centrale quella a una tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 della Costituzione italiana e artt. 6 e 13 CEDU).

Proprio con riferimento all'esercizio della funzione giurisdizionale e alla tutela dei richiamati diritti fondamentali, alcune rilevanti questioni sono sorte in relazione al Protocollo sottoscritto il 6 novembre 2023 dalla Repubblica italiana e dalla Repubblica albanese per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria e l'attuazione di forme di "esternalizzazione" della gestione dei flussi.

In sostanza, lo Stato italiano ha scelto di realizzare, sul territorio di uno Stato terzo (appunto l'Albania), strutture volte allo svolgimento delle procedure di frontiera e ai successivi rimpatri, soprattutto verso Paesi di origine considerati come "sicuri".

In questo ambito, il difficile bilanciamento tra il «compito ineludibile dello Stato di presidiare le frontiere» (sentenza n. 353 del 1997) e la tutela dei diritti fondamentali della persona ha, pertanto, assunto una rinnovata centralità.

Le scelte legislative sottese al suddetto protocollo sono già state oggetto, sotto profili diversi, di alcuni rinvii pregiudiziali alla CGUE, che, allo stato, si è già pronunciata solo su uno di essi, con la sentenza del 1° agosto 2025 (cause riunite C-758/24 e C-759/24). In questa occasione, la Grande Sezione ha esaminato le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Roma in ordine alla conformità alla direttiva 2013/32/UE della disciplina interna, che ha previsto l'inserimento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri direttamente in una fonte di rango primario, mantenendo la possibilità di qualificare come sicuro un Paese anche quando tale valutazione non risulti estensibile a determinate categorie di persone.

La appena citata sentenza *Alace e Canpelli* della Corte di Giustizia conferma che gli Stati membri conservano un ampio margine di discrezionalità quanto alle modalità formali di designazione dei Paesi di origine sicuri, ma ribadisce al contempo che tale discrezionalità incontra limiti stringenti derivanti sia dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva sia dalle condizioni sostanziali previste dalla direttiva 2013/32/UE. La designazione operata dal legislatore risulta pertanto compatibile con il

diritto dell'Unione soltanto ove rimanga soggetta al sindacato di un giudice, che deve poter verificare, nonostante l'inserimento dell'elenco dei Paesi sicuri in una fonte di rango primario, se la designazione rispetti le condizioni sostanziali previste dall'allegato I della direttiva. Qualora tali condizioni non siano soddisfatte, il giudice è tenuto ad applicare, non la normativa nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione, bensì quella europea, riconoscendone il primato.

Sugli ulteriori rinvii pregiudiziali la Corte europea non si è ancora pronunciata. Sono state pubblicate, però, le conclusioni degli Avvocati generali Medina (nelle cause riunite C-706/25 e C-707/25) e Emiliou (nella causa C-414/25), secondo i quali: a) gli Stati membri non possono concludere autonomamente accordi internazionali che incidano sulle norme comuni o ne modifichino la portata, perché tale competenza esterna appartiene in via esclusiva all'Unione; b) in ogni caso, le garanzie poste dalle direttive europee devono continuare ad applicarsi integralmente anche quando cittadini di Paesi terzi siano trasferiti da uno Stato membro come l'Italia in centri di trattenimento situati in territorio albanese.

Va, peraltro, considerato che, sotto questo profilo, il quadro normativo unionale è attualmente in divenire come dimostra la recentissima approvazione da parte del Parlamento europeo del nuovo Regolamento UE sui rimpatri dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano irregolarmente nell'UE.

Infine, a conferma dell'attualità e della delicatezza del dibattito in corso, un cenno va riservato alla recente dichiarazione adottata a Chișinău, in Moldavia, il 14 e 15 maggio 2026, in occasione della sessione annuale del Comitato dei Ministri nell'ambito del Consiglio d'Europa (dichiarazione che fa seguito alla dichiarazione congiunta adottata il 10 dicembre 2025 da ventisette Ministri della Giustizia, sollecitata dalla cosiddetta "Lettera dei Nove" del 22 maggio 2025, sottoscritta dall'Italia e da altri Stati membri).

Dalla lettura coordinata di tali dichiarazioni emerge la conferma della comune esigenza di garantire che il sistema convenzionale di protezione dei diritti fondamentali presidiato dalla Corte EDU continui a operare in modo efficace ed equilibrato, assicurando, al contempo, il margine di apprezzamento dei singoli Stati nella gestione delle frontiere.

Anche in questa prospettiva, quindi, risulta evidente l'importanza di assicurare anche per il futuro la tenuta dei principi dello Stato di diritto.