

# Il Parlamento albanese approva il Protocollo di Intesa con l'Italia

Il 6 novembre 2023 i premier di Italia e Albania hanno firmato un Protocollo di Intesa per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria con il quale l'Albania concede all'Italia di utilizzare alcune aree del suo territorio per realizzare, a spese dell'Italia e sotto la sua giurisdizione, due strutture in cui allestire centri per la gestione dei migranti salvati a seguito di operazioni di soccorso in mare effettuate da navi delle autorità italiane. Oggi è stato approvato definitivamente anche dal Parlamento albanese. Mentre in Italia il Disegno di legge di ratifica del Protocollo ha ricevuto l'ok sia dalla Camera che dal Senato.

## Come dovrebbe funzionare il meccanismo previsto dal Protocollo

I migranti soccorsi da navi delle autorità italiane verranno trasferiti nei centri in territorio albanese e vi rimarranno per il tempo necessario all'esame della domanda di protezione internazionale, ove presentata. Allo scadere del periodo massimo di trattenimento previsto dalla legislazione nazionale, le autorità italiane si impegnano a trasferire immediatamente i migranti dal territorio albanese a quello italiano[1].

I centri ospiteranno fino a 3mila migranti, che saranno sotto la giurisdizione italiana. In base al disegno di legge di ratifica entrambe le strutture saranno **equiparate agli hotspot**: il primo sarà situato a **Shengjin**, il secondo invece a **Gjader** e all'interno di quest'ultimo sarà allestita un'ulteriore struttura sul modello dei CPR.

[1] Art.4 co.3 del Protocollo

Entrambi i centri, sulla base dell'articolo 7 del Protocollo d'Intesa, saranno gestiti da personale italiano. I migranti accolti nelle aree albanesi saranno soggetti alla giurisdizione italiana. Tuttavia, alle autorità albanesi sarà affidato il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, perciò potranno essere autorizzate ad entrare nelle aree e avranno il compito di ricondurre all'interno delle strutture i migranti che ne siano usciti senza autorizzazione. Da questa disposizione si evince, dunque, che i **migranti collocati sul territorio albanese non potranno uscire dalle strutture e saranno dunque in uno stato di detenzione.**

## **Le gravi criticità**

Il Protocollo è stato presentato come un accordo epocale, che rafforza una cooperazione storica tra Italia e Albania ed è stato acclamato come un grande risultato. Tuttavia, esso pone rilevanti problemi sia dal punto di vista del rispetto dei diritti dei richiedenti asilo e degli obblighi italiani in materia, sia dal punto di vista della sua attuabilità.

Dubbi sorgono, in particolare, sull'**applicazione extraterritoriale della giurisdizione italiana**, dal momento che non esistono precedenti in questo senso. Il tema dell'extraterritorialità è di centrale importanza, visto il livello di garanzie previste dalle procedure comunitarie e nazionali in tema d'asilo che dovrebbero essere applicate nel contesto di tale Protocollo.

In realtà, l'accordo non è il primo di questo genere, si inserisce infatti in quel quadro di **politiche di gestione offshore in materia di immigrazione**, alcune delle quali tristemente note: il governo britannico aveva elaborato un piano - prima bloccato da una sentenza emessa dalla Corte d'Appello il 29 giugno 2023, e successivamente superata - per affidare al Ruanda la gestione dei migranti irregolari arrivati nel territorio del Regno Unito con mezzi considerati illegali (quali, ad esempio, piccole imbarcazioni). A sua volta il Regno Unito si era ispirato ad un altro piano di esternalizzazione, adottato dall'Australia, che prevedeva il trasferimento forzato dei migranti irregolari presso strutture detentive al di fuori dello Stato per l'espletamento delle procedure relative alle domande di asilo.

Successivamente anche l'Austria ha mostrato l'intenzione di concludere un accordo di esternalizzazione con Paesi terzi, e anche la Danimarca aveva intrapreso una strada simile, salvo poi interrompere il piano subito dopo le elezioni.

Il Protocollo di Intesa tra Italia e Albania ricalca queste esperienze ma ha delle caratteristiche peculiari che lo rendono un *unicum* nel panorama internazionale[2].

L'accordo pone innanzitutto interrogativi sul rispetto del **diritto internazionale in materia di soccorso e salvataggio in mare**. La maggior parte delle operazioni di ricerca e soccorso avviene al largo delle coste siciliane o calabresi, dunque a più di 700 km dal porto di Shengjin, dove dovrebbero essere sbarcati i migranti soccorsi. Ciò significa costringere le navi ad affrontare un tragitto molto lungo, con rischi enormi per la salute e la sicurezza dei naufraghi, **in netto contrasto con il diritto internazionale del mare, che impone invece di concludere le operazioni di soccorso in mare nel più breve tempo possibile, nel porto più vicino, e con tutti gli accordi internazionali in tema di diritti umani, dal momento che potrebbe integrare l'ipotesi di trattamento inumano e degradante.**

Un altro aspetto preoccupante riguarda **la tutela dei richiedenti asilo vulnerabili**: l'accordo prevede che non si applicherà ai portatori di vulnerabilità, ma non indica in quale modo questi siano identificati nel concreto[3]. Il Viceministro Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, Edmondo Cirielli, ha parlato di **screening preventivo** da effettuarsi a bordo della nave che ha effettuato il soccorso.

[2]La prima grande differenza tra il protocollo e, ad esempio, l'accordo concluso tra il Regno Unito e il Ruanda, riguarda il fatto che quest'ultimo si proponeva di trasferire richiedenti asilo in Ruanda, e di affidare allo stesso governo ruandese il compito di valutare le loro domande di protezione internazionale; al contrario, il protocollo italo-albanese è volto al trasferimento di migranti salvati a seguito di operazioni di soccorso in mare in strutture allestite sul territorio albanese per il tempo strettamente necessario ad effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea, che sono, però, ovviamente gestite dall'Italia. Inoltre, stando a quanto previsto nell'articolo 3 del Protocollo d'intesa tra il Governo italiano e il Consiglio dei ministri albanese, l'Albania concede all'Italia le aree del suo territorio a titolo gratuito, mentre gli altri accordi prevedevano in ogni caso il pagamento di ingenti somme di denaro.

[3]Si veda <https://www.cir-onlus.org/2024/01/26/protocollo-italia-albania-cose-lo-screening-preventivo-dei-richiedenti-asilo-vulnerabili/>

Lo screening preventivo permetterebbe di identificare le vulnerabilità più evidenti (anziani, persone con disabilità fisiche evidenti e bambini) mentre non consentirebbe l'identificazione di tutta una serie di vulnerabilità importanti ma meno visibili: persone vittime di violenza psicologica, fisica, sessuale, MSNA.

Si tratterebbe di una valutazione frettolosa e discrezionale, dalla quale possono emergere solo le vulnerabilità più evidenti (minori in giovanissima età, donne incinte, disabili) e non anche quelle rilevabili solo a seguito di un accertamento più approfondito ed effettuato in un tempo congruo, come richiesto dalla normativa internazionale e interna. Resta da chiedersi, poi, come si possa procedere a livello logistico a due differenti sbarchi, uno in Albania, sulla base di criteri affatto chiari, e un secondo in Italia.

Un'ulteriore criticità nella previsione contenuta nel Protocollo in base alla quale i migranti collocati nelle strutture in Albania saranno soggetti alla **procedura accelerata di frontiera**, come previsto dall'art. 28-bis, comma 2, d.lgs n. 25/2008, modificato dalla l. n. 50/2023, che può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito nel caso di domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, o da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro. Per gli stranieri sottoposti a questa procedura i tempi ordinariamente previsti sono ridotti in maniera preoccupante, con una conseguente contrazione anche delle garanzie procedurali: la procedura in esame, infatti, si conclude in 4 settimane, che non a caso è il tempo massimo di trattenimento. Il termine complessivo per l'esame e l'adozione della decisione da parte della Commissione, a decorrere dalla ricezione della domanda di protezione internazionale, è di 7 giorni; per quanto riguarda la fase giudiziale, invece, è previsto un termine di quattordici giorni per la presentazione del ricorso avverso la decisione della commissione, un termine di due giorni per la presentazione delle note difensive, del verbale di audizione e di tutta la documentazione acquisita dalla Commissione, e uno di cinque giorni per la decisione sull'istanza di sospensione.

Inoltre, la procedura accelerata di frontiera non può applicarsi ai soggetti vulnerabili ai sensi art.24 par. 3 della direttiva 2013/32/UE e come anche riportato nella circolare del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2019 nella quale si afferma che *“stante l'espresso divieto normativo, dall'applicazione dell'istituto in parola (procedura di frontiera) sono evidentemente esclusi i minori stranieri non accompagnati ed i soggetti vulnerabili a cui devono essere garantite le specifiche procedure.”* Tutti i soggetti vulnerabili che non saranno identificati con lo screening preventivo sulle navi rischiano quindi di finire in una procedura che per legge a loro non può applicarsi.

In sostanza, l'intera procedura di protezione internazionale è messa a rischio, i diritti dei richiedenti asilo saranno inevitabilmente contratti e le garanzie procedurali previste per legge, che già oggi sono fortemente compresse a seguito dei recenti interventi legislativi a modifica della normativa sulla protezione internazionale, saranno sostanzialmente impossibili da applicare. Non trascurabile è, poi, la poca chiarezza circa il destino dei richiedenti protezione internazionale che dovessero ricevere un provvedimento di diniego considerate le note difficoltà nelle operazioni di rimpatrio e l'impossibilità di trattenere i migranti nei centri albanesi oltre al tempo stabilito nel protocollo.

## **Il Disegno di Legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo approvato dal nostro Parlamento**

Nonostante l'esecutivo avesse inizialmente escluso il passaggio di ratifica parlamentare, nel dicembre 2023 è stato presentato il **Disegno di legge di ratifica del Protocollo**[4], che avrebbe potuto rappresentare un'occasione per chiarire i numerosi punti critici dell'accordo e per rispondere ai tanti interrogativi rimasti aperti. Tuttavia, esso non pare rispondere adeguatamente a nessuna delle domande sorte a partire dalla presentazione del Protocollo d'intesa e anzi risulta lacunoso sotto svariati punti di vista, anche proprio in merito alla questione della vulnerabilità.

[4] <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0200.pdf>

Sorgono, infatti, degli interrogativi sulle disposizioni di coordinamento, previste all'articolo 3 del ddl S.995, che individua le autorità competenti ai fini dell'esecuzione del Protocollo e prevede, alla lettera d), l'istituzione di un massimo di 5 ulteriori Sezioni della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. L'articolo non chiarisce, però, se la Commissione debba essere istituita sul territorio albanese, e dunque possa svolgere in presenza le interviste con i richiedenti asilo, o se invece debba svolgere le sue funzioni a distanza, quindi in modalità telematica. All'articolo 4 del DDL si prevede, infatti, in materia di giurisdizione, che i colloqui con difensori e interpreti saranno messi a disposizione dei migranti con modalità telematiche. Ci si chiede, dunque, come le audizioni, i ricorsi e le procedure giudiziarie possano essere svolte efficacemente in modalità telematica. Questa "distanza mediatica" aggrava i già presenti problemi di comunicazione e di comprensione in quanto all'interno di una videoconferenza poter ottenere una traduzione simultanea e garantire un setting adeguato può essere estremamente complicato.

Ulteriore elemento di preoccupazione riguarda il fatto che, sebbene il comma 6 preveda che gli stranieri possano essere (ri)trasferiti in casi eccezionali in strutture nel territorio italiano, non viene specificato nulla di più in merito ai criteri in base ai quali alcuni casi debbano essere considerati eccezionali e alcuni no: si rende, dunque, ancora più concreto il rischio che questa valutazione possa dipendere dalla discrezionalità delle autorità competenti.

Per quanto concerne la tutela dei diritti delle persone trattenute in Albania, l'unico riferimento rinvenuto è all'art.4 comma 1, che prevede che ai migranti si applicano, in quanto compatibili, il D.lgs.286/1998, il d.lgs. n. 251/2007, il d.lgs 25/2008 e d.lgs 142/2015, oltre che la disciplina europea. L'inserimento generico delle normative in materia di immigrazione non risolve tuttavia le numerose lacune riscontrate nel Protocollo e nella sua applicabilità.

Il 15 gennaio sono, poi, state presentate delle proposte di emendamenti al Disegno di legge di Ratifica del protocollo di intesa tra Italia e Albania.

All'interno di queste si distinguevano diversi orientamenti: accanto a chi proponeva semplicemente di sopprimere gli articoli di cui si compone il Protocollo, vi è stato chi invece ha tentato di migliorarlo, proponendo emendamenti volti a dare maggiori garanzie agli stranieri che saranno interessati dalla sua applicazione, in particolare prevedendo riferimenti alla vulnerabilità o alla necessità di rispettare la normativa italiana, europea e internazionale o ancora prevedendo sistemi di monitoraggio all'interno delle strutture albanesi. Di particolare rilievo è l'emendamento che faceva riferimento alla necessità di assistenza psicologica nelle strutture e che invece non è stata neppure contemplata. In effetti, dalla lettura del testo del DDL trasmesso dalla Camera al Senato emerge come nessuno degli emendamenti proposti al fine di dare maggiori garanzie sia stato effettivamente approvato.

Il 15 febbraio scorso è stato approvato definitivamente al Senato con 93 voti favorevoli e 61 contrari il DDL n. 995 recante 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.

Nel frattempo anche la Corte Costituzionale dell'Albania ha convalidato l'accordo con l'Italia sui centri per migranti in territorio albanese, ritenendo che tale accordo "non leda l'integrità territoriale dell'Albania".

Con l'approvazione anche da parte del Parlamento albanese oggi si apre la strada all'implementazione di un piano gravemente lesivo dei diritti delle persone, logisticamente confusionario ed economicamente dispendioso.