

TAVOLO ASILO E IMMIGRAZIONE IL PROTOCOLLO ITALIA ALBANIA È ILLEGITTIMO E VA REVOCATO

1. CONTESTO

Il 6 novembre la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha annunciato la firma di un Protocollo di intesa per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria con il suo omologo albanese Edi Rama, con l'obiettivo di trasferire in Albania i migranti messi in salvo da navi italiane.

Secondo il Protocollo, che ha una durata di 5 anni, rinnovabili, l'Albania consentirà all'Italia di costruire dei centri in aree del proprio territorio messe a disposizione gratuitamente, dove potranno essere trattenute fino a 3.000 persone. Sulla base delle dichiarazioni rese da Giorgia Meloni ai media in questi centri verranno trattenuti i migranti salvati in mare da navi italiane, ad esclusione dei minori, delle donne incinte e degli altri soggetti vulnerabili. La giurisdizione all'interno dei centri sarà italiana. Nel porto di Shengjin, l'Italia si occuperà delle procedure di sbarco e di identificazione, realizzando un centro di prima accoglienza dove operare una prima attività di screening, mentre in un'altra area più interna si realizzerà una seconda struttura di trattenimento per le procedure di rimpatrio. **Il personale italiano impegnato nei centri godrà di alcune immunità e sarà soggetto alla legge penale albanese solo in caso di commissione di reati contro cittadini albanesi o lo Stato albanese. Si tratterà, inoltre, di centri autosufficienti al cui interno l'Italia fornirà alcuni servizi tra cui l'assistenza sanitaria. L'Italia sarà responsabile del mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno dei centri, mentre l'Albania si occuperà della sicurezza all'esterno e intorno al perimetro dei centri.**

Il Governo, nella conferenza stampa di presentazione del Protocollo con l'Albania, ha giustificato tale scelta richiamando "la cooperazione tra stati UE ed extra UE per il contrasto all'immigrazione illegale di massa", prevedendo dunque un sistema di trasferimento senza alcun passaggio preventivo in Italia.

Prima di entrare nel merito dei punti controversi di questo accordo e della sua illegittimità e impraticabilità, è necessario chiarire che questo piano di esternalizzazione senza precedenti non ha alcuna ragione di essere proposto: i numeri del flusso delle migrazioni forzate sono stabili da diversi anni e non sono considerati "emergenza" per l'Italia, che nel 2022 era al 17-esimo posto tra i 27 Paesi UE per richiedenti asilo in proporzione al numero di abitanti (fonte Eurostat); le pressioni sui porti del sud sono dettate da una straordinaria incapacità di gestione degli ingressi e della grave assenza di una missione pubblica di ricerca e salvataggio che assicurerebbe arrivi in sicurezza e dignità.

Riteniamo che tale accordo debba essere revocato alla luce di molteplici profili di illegittimità, di seguito analizzati.

2. PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE

- **Il Protocollo italo-albanese in materia di gestione delle migrazioni è stato siglato tra il Governo italiano e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania senza alcun coinvolgimento del Parlamento. La posizione attuale del Governo è che non sia necessaria alcuna ratifica parlamentare.** La motivazione risiederebbe nel fatto che tale Protocollo costituirebbe l'attuazione del *Trattato di Amicizia e di Collaborazione* del 1995 e del *Protocollo tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Interno della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione bilaterale nel contrasto al terrorismo e alla tratta di esseri umani* del 2017, mai reso pubblico.
- Tale posizione non è condivisibile perché il protocollo appena firmato rientra con tutta evidenza nella fattispecie normata dall'art. 80 della Costituzione, che impone la ratifica parlamentare (tra gli altri) per quei "trattati internazionali che sono di natura politica, (...) o

comportano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". Nel caso in cui il **Protocollo non dovesse essere sottoposto a legge di autorizzazione alla ratifica in conformità con l'art. 80 Cost. lo stesso non potrà essere considerato vincolante per l'ordinamento italiano, quale obbligo internazionale** ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.

- **Si prevede l'applicazione extraterritoriale di norme UE, che non è consentita dal diritto europeo.** In Albania, Paese attualmente non facente parte dell'Unione Europea, non può, infatti, trovare applicazione il diritto dell'Unione Europea, come valutato preliminarmente dalla stessa Commissione europea (si veda il documento THE LEGAL AND PRACTICAL FEASIBILITY OF DISEMBARKATION OPTIONS). È inconsistente l'argomento che possa valere la giurisdizione italiana nell'area identificata dal governo albanese, perché la normativa europea si riferisce *al territorio* dello Stato per quanto riguarda l'applicazione delle procedure di screening, asilo e rimpatrio. E non vi è dubbio che il territorio sul quale i centri dovrebbero essere costruiti appartenga alla Repubblica di Albania. **Il diritto internazionale non prevede inoltre cessioni di giurisdizione sul territorio da parte di uno Stato a un altro.**
- Le disposizioni contenute nel Protocollo risultano altresì del tutto vaghe circa i presupposti legali del trasporto delle persone in Albania. Se dovessero essere portate in Albania persone salvate in operazioni SAR nel Mediterraneo si configurerebbe senz'altro il **mancato rispetto delle linee guida sul soccorso in mare dell'IMO che fanno riferimento alla "minima deviazione possibile dal luogo in cui è stato effettuato il soccorso"**
- Nel testo del Protocollo **non c'è menzione né dell'esclusione delle persone minori e vulnerabili dal trasferimento in Albania, né delle procedure per il corretto accertamento dell'età e la tempestiva individuazione e presa in carico delle vulnerabilità** prima dell'arrivo o all'interno dei centri, fatto che si porrebbe in aperta violazione della Direttiva 2013/32/UE. Preme ricordare che il personale delle navi non può operare valutazioni allo scopo di autorizzare sbarchi selettivi.
- Non è inoltre chiaro se i centri da realizzarsi in Albania saranno destinati alle procedure di esame delle domande di protezione internazionale e in particolare alle procedure di frontiera o al rimpatrio, ma alle persone condotte nei centri sarebbe impedito di uscire (art. 6.5 del protocollo), subendo di fatto un regime di detenzione automatica e prolungata, senza una chiara base legale.
- In ogni caso è **evidente che la possibilità di controllo giurisdizionale è compromessa e che non è garantito il diritto di difesa e a un ricorso effettivo stante l'impossibilità per le persone trattenute di beneficiare dell'assistenza di un legale.** Non si comprende come si potrà determinare la competenza del giudice che dovrà convalidare il trattenimento, né come sarà possibile per i trattenuti, in caso di diniego di una domanda di protezione internazionale, presentare tempestivamente ricorso.
- Desti in ogni caso preoccupazione il fatto che le persone trattenute dovranno essere immediatamente trasferite fuori dall'Albania una volta che "venga meno, per qualsiasi causa, il titolo di permanenza nelle strutture". Non è inoltre chiaro cosa succederà ai richiedenti asilo che non ottengano risposta entro i 28 giorni previsti dalla procedura accelerata.
- La previsione del comma 4 dell'art. 7 dell'accordo, in cui si stabilisce che "per le parole dette o scritte e per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, il personale italiano non è soggetto alla giurisdizione albanese," determina la creazione di un'area opaca da un punto di vista della giurisdizione applicabile..
- L'attività di monitoraggio e verifica delle attività interne da parte di enti indipendenti, ma anche di parlamentari e di altri soggetti qualificati, sarà naturalmente più complessa.

- Non è chiaro l'impegno di spesa da parte dello Governo Italiano, che pure si preannuncia ingente. L'allegato 2 al Protocollo contiene il riferimento ad una prima tranche di 16,5 milioni di euro che verrà versato al Governo albanese "a titolo di anticipo", ed elenca una lunga serie di spese che il Governo Italiano dovranno essere rimborsate re al Governo Albanese nella percentuale del 100%, per tutta la durata del protocollo (5 anni, rinnovabili per altri 5), a fronte di giustificativi di spesa: spese per prestazioni e attrezzature sanitarie, per impiego personale delle forze di polizia, per tutela legale in caso di ricorsi o denunce da parte dei trattenuti o per spese legali comunque sostenute in relazione all'attivazione del protocollo, realizzazione di opere infrastrutturali per il funzionamento dei centri. Questo oltre quanto esplicitamente previsto dal testo del protocollo ovvero spese per i trasferimenti, l'alloggio, il mantenimento, il controllo delle persone trattenute nei centri, che sono tutti a carico dell'Italia. È evidente come la gestione e la messa in opera di un centro che dovrà essere interamente realizzato su suolo albanese avrà costi molto superiori a quelli che servirebbero per sostenere uno stesso ampliamento del sistema di accoglienza in Italia.

In conclusione l'accordo Italia-Albania, così come delineato, si pone in contrasto con la normativa nazionale, internazionale ed europea, e comporta il rischio di gravi violazioni dei diritti umani. Le persone soccorse dalle autorità italiane sono sotto la giurisdizione italiana già quando sono fatte salire sulla nave italiana e non possono essere trasferite in un altro Stato prima che la loro richiesta d'asilo e le situazioni individuali siano esaminate. L'accordo getta le basi per la violazione del principio di non respingimento e per l'attuazione di pratiche di detenzione illegittima. Per questo, ne chiediamo la revoca immediata, sollecitando il governo italiano a rispettare i propri obblighi di diritto internazionale in materia di non respingimento e di garanzia del diritto d'asilo.

Per il Tavolo Asilo e Immigrazione

A Buon Diritto, ACAT, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Casa dei Diritti Sociali, Centro Astalli, CGIL, CIES, CNCA, Commissione Migranti e GPIC Missionari Comboniani Italia, DRC Italia, Emergency, Europasilo, Fondazione Migrantes, Forum per Cambiare l'Ordine delle Cose, International Rescue Committee Italia, Intersos, Medici del Mondo, Medici per i Diritti Umani, Medici Senza Frontiere, Movimento Italiani Senza Cittadinanza, Oxfam Italia, Refugees Welcome Italia, Save the Children Italia, Senza Confine, Società Italiana Medicina delle Migrazioni, UIL, UNIRE

E inoltre

AOI, Mediterranea, Open Arms, Sea Watch e SOS Mediterranée