

## Immigrazione e asilo

### **Lasciate ogni speranza, o voi che... sperate di entrare. Osservazioni a margine dell'intesa Italia-Albania**

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Il diritto applicabile nelle strutture realizzate in territorio albanese. – 3. Il trasferimento dei migranti in Albania. – 4. Il funzionamento dei centri: la detenzione sistematica delle persone migranti. – 5. Osservazioni conclusive.



Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria del 6 novembre 2023

Legge del 21 gennaio 2024, n. 14. 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, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno.

1. Il 6 novembre 2023 l'Italia ha concluso con il governo albanese un Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria (art. 2 del Protocollo, disponibile al sito [www.esteri.it](http://www.esteri.it)). Precedenti della cooperazione tra i due Paesi sono il «Trattato di Amicizia e di Collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania», siglato a Roma il 13 ottobre 1995, e il «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 essere umani», firmato a Tirana il 3 novembre 2017, che, tuttavia, avevano altre finalità). Va precisato che le istituzioni dell'Unione europea e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) non sono stati preliminarmente consultati né coinvolti in alcun modo nell'elaborazione del documento.

Sulla base del Protocollo, la Parte albanese mette a disposizione della controparte italiana alcune aree demaniali, concesse a titolo gratuito per un periodo di cinque anni prorogabili, sulle quali verranno realizzate delle strutture per il trattenimento di cittadini di Paesi terzi e apolidi «per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno e la residenza» nel territorio italiano (art. 1, lett. d). Le strutture saranno realizzate, a spese della Parte italiana, presso la città portuale di Shëngjin e nell'entroterra a Gjader, si troveranno sottoposte alla giurisdizione italiana (art. 4.1) e saranno gestite in tutti i loro aspetti dalle autorità italiane (art. 4.2). Saranno sempre le autorità italiane a garantire la sicurezza all'interno delle aree e a impedire che i migranti possano lasciare le stesse (art. 6, commi 3 e 5). Le autorità albanesi contribuiranno esclusivamente al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nel perimetro esterno delle aree e potranno ricondurre nelle strutture i migranti che si siano allontanati (art. 6, commi 2 e 6). Tutte le spese di costruzione e gestione dei centri, e di accoglienza dei migranti, saranno a carico dell'Italia. Anche lo svolgimento delle procedure di asilo sarà di competenza della Parte italiana; più nello specifico, vengono indicate come territorialmente competenti per l'espletamento delle stesse: la Questura, la Prefettura, la Commissione territoriale per l'esame delle domande di protezione internazio-

nale, la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del Tribunale e l'ufficio del giudice di pace di Roma.

Inizialmente, si era profilata la possibilità che venisse data attuazione al Protocollo senza passare dall'esame formale del Parlamento. Tuttavia, anche in seguito alle riserve manifestate dalla dottrina (cfr. L. Masera, "Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità", in *Sistema penale*, 28 dicembre 2023; A. Spagnolo, "Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria", in *Sidiblog*, 9 novembre 2023) e dalla società civile (ASGI, *Accordo Italia-Albania: è incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, 14 novembre 2023, disponibile al sito [www.asgi.it](http://www.asgi.it)), il 18 dicembre è stato presentato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo (A.C. 1620, disponibile al sito [documenti.camera.it](http://documenti.camera.it)), approvato dalla Camera il 21 gennaio 2024 (con 115 voti favorevoli) e dal Senato il 15 febbraio (con 93 voti favorevoli). La l. n. 14/2024, pubblicata in GU il 22 febbraio, è entrata in vigore il 23 febbraio 2024 (sul piano internazionale l'intesa è vigente dal 25 marzo 2024. Alcune disposizioni della legge in questione sono state modificate dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19).

L'Albania, lo rammentiamo, oltre ad essere membro del Consiglio d'Europa, è uno dei Paesi candidati all'adesione all'UE (il 24 marzo 2020 i ministri degli Affari europei hanno raggiunto un accordo politico per l'apertura dei negoziati di adesione con il Paese e il 19 luglio 2022 si è svolta la prima conferenza intergovernativa), ma ad oggi non sono state avviate le negoziazioni nemmeno sui primi capitoli previsti ai fini dell'ingresso nell'organizzazione. Nelle conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2023 (disponibile al sito [data.consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu)) viene auspicato un maggiore impegno da parte dell'Albania, tra l'altro, nel rispetto dei diritti fondamentali e nell'allineamento all'acquis dell'UE in materia di politica migratoria. Ad ogni modo, il processo di adesione necessiterà ancora di diversi anni. Rispetto al Protocollo concluso con l'Italia, va preso atto che lo stesso è stato oggetto di un ricorso alla Corte costituzionale albanese da parte di trenta deputati dell'opposizione, i quali hanno evidenziato l'illegittimità dell'intesa, per motivi sia sostanziali, sia procedurali (E. Celoria, A. De Leo, "Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione Europea: una relazione complicata", in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1/2024; F.Z. El Harch, "Il protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte Costituzionale albanese", in *ADiM BLOG*, gennaio 2024; D. Veshi, E. Koka, K. Haxhia, "Comments on the Albanian Constitutional Court V2-24: Is the Italy-Albanian Protocol Regarding Irregular Migration Constitutional?", in *Ordine internazionale e diritti umani* 2024, pp. 305-313). Invero, detta Corte, seppure in maniera non unanime (cinque voti a favore e quattro contrari), non ha ritenuto fondate le riserve sollevate ed ha anche precisato che la giurisdizione italiana sui centri non esclude quella albanese: di conseguenza, alle persone trasferite in territorio albanese devono essere riconosciute le garanzie sancite dalla propria Costituzione (decisione del 29 gennaio 2024). Il Parlamento ha pertanto ratificato l'accordo il 22 febbraio 2024.

Nel Protocollo si legge che i migranti non potranno allontanarsi dalle strutture realizzate, le quali funzioneranno, dunque, come «centri italiani di detenzione», eccezionalmente collocati in territorio straniero, ma integralmente sottoposti alla normativa e alla giurisdizione italiana (L. Masera, *op. cit.*). Trattasi indiscutibilmente di un modello *sui generis* di esternalizzazione delle pratiche migratorie (M. Savino, F.V. Virzi, "Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità", in *ADiM BLOG*, novembre 2023, parlano di «strategia di extraterritorializzazione»), poiché verrà impedito l'ingresso nel territorio italiano alle persone soccorse in acque internazionali ma le procedure di asilo resteranno di competenza delle autorità italiane, non essendo prevista la

delega alle autorità del Paese partner, come accade, invece, nella cornice dell'accordo tra Regno Unito e Rwanda (tra gli altri, A. Liguori, "Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Rwanda, ma la battaglia non è finita ...", in *ADiM BLOG*, dicembre 2023). Malgrado la formula scelta appaia originale (un modello simile può essere individuato nelle pratiche di esternalizzazione realizzate dall'Australia a Nauru e Papua Nuova Guinea, su cui si rinvia a M. Foster, A. Hood, "Regional Refugee Regimes: Oceania", in *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, C. Costello et al. (eds), Oxford, 2021, pp. 441-460), siamo pur sempre nell'ambito della strategia, condotta da diversi Stati occidentali e dall'Unione europea, volta a prevenire gli arrivi nel proprio territorio, di cui la cooperazione tra Italia e Albania rappresenta solamente l'ultimo tassello in ordine cronologico (sulle strategie di esternalizzazione delle politiche migratorie rinviamo, *inter alia*, al numero speciale di *Forced Migration Review*, "Externalisation/Mobility and agency in protracted displacement", novembre 2021; ed anche a A. Liguori, *Migration law and the externalization of border controls: European state responsibility*, Abingdon, Oxon, New York, 2019). A tal riguardo, preme evidenziare che, sebbene le strutture ricadano nella giurisdizione italiana, vi trovi attuazione la normativa italiana, e di conseguenza l'Italia non si sottrae alle proprie responsabilità (S.F. Nicolosi, "Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law", in *Netherlands International Law Review* 2024, pp. 1-20), sarà nondimeno arduo garantire alle persone trasferite in Albania il medesimo standard di tutela previsto nel territorio italiano (al riguardo G. Carella, "Procedura di confine e procedura ai confini della realtà nel protocollo Italia-Albania in materia di migrazione", in *Sidiblog*, 17 maggio 2024; G. Cataldi, "L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?", in *Eurojus.it*, 11 aprile 2024; C. Favilli, *Audizione dell'8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania*, p. 2, disponibile al sito documenti.camera.it; E. Testi, "Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania", in *Questione giustizia*, 28 novembre 2023; ed altresì: Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures*, 13 novembre 2023; ECRE, *Preliminary Comments on the Italy-Albania Deal*, 9 novembre 2023). Tali considerazioni rimangono valide pur nella consapevolezza che persino in territorio italiano si registrano gravi violazioni dei diritti fondamentali delle persone, in special modo collegate al trattenimento negli hotspot, come dimostrato dalle numerose sentenze adottate nell'ultimo anno dalla Corte europea dei diritti umani nei confronti dell'Italia (tra le quali ci limitiamo a richiamare: *J.A. e altri*, ricorso n. 21329/18, sentenza del 30 marzo 2023; *M.A.*, ricorso n. 13110/18, *A.B.*, ricorso n. 13755/18, e *A.S.*, ricorso n. 20860/20, sentenze del 19 ottobre 2023. In dottrina, tra gli altri, R. Cherchi, "L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 1/2024, pp. 1-26. Sia consentito rinviare anche al nostro "La dignità dei migranti alle frontiere europee", in *Biolaw Journal* 4/2023, pp. 151-171).

Peraltro, a ben vedere, quella delineata dall'intesa Italia-Albania non costituisce una soluzione del tutto inedita, poiché si pone in linea con alcune proposte, formulate a partire dai primi anni Duemila da diversi Stati europei, volte alla creazione di «transit centres» o «processing centres», da dislocare in Nord-Africa, in Turchia e in...*Albania* (per i riferimenti si rinvia a C. Kaurert, *The extra-territorial processing of asylum claims*, disponibile a [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org). Si veda anche COM (2003) 315 definitivo e PE, *Extraterritorial processing of asylum claims*, 2024). Senza volerci dilungare sulle proposte, ci limitiamo ad evidenziare che le stesse prevedevano l'intercettazione dei migranti da trasferire in centri

nei quali svolgere un *pre-screening* al fine di verificare la sussistenza dei requisiti per lo status di rifugiato. Già allora erano state evidenziate le criticità che derivavano da tali proposte, alle quali si opponevano ragioni di opportunità, quali prevenire viaggi pericolosi, contrastare le organizzazioni criminali che lucrano sulle persone e consentire a queste ultime di rimanere in prossimità dei Paesi di origine in caso di esito negativo al termine della procedura di esame della domanda di protezione internazionale. Vedremo come tali ragioni di opportunità non rilevano nel modello in analisi, il cui scopo precipuo sembra essere invece solamente quello della deterrenza.

In questo scritto, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del Protocollo e della l. n. 14/2024 (par. 2), focalizzeremo l'analisi sulle problematiche derivanti dal trasferimento in Albania delle persone soccorse (par. 3) e sul funzionamento dei centri, in special modo su questioni sensibili quali la detenzione automatica e seriale, l'applicazione della procedura di frontiera e la tutela delle vulnerabilità (par. 4). Non ci soffermeremo, invece, specificamente sugli aspetti finanziari, ma, nel paragrafo conclusivo, proveremo a svolgere alcune considerazioni generali che tengano conto anche di tale aspetto (par. 5).

2. Per illustrare sinteticamente i contenuti dell'intesa Italia-Albania, è necessario riferirsi alle fonti, normative e non, disponibili ad oggi, in primis il Protocollo, la legge n. 14/2024 e la documentazione della prefettura di Roma (disponibile al sito [www.prefettura.it/roma/](http://www.prefettura.it/roma/)), allegata all'avviso di manifestazione di interesse pubblicato il 21 marzo 2024 per l'affidamento dei servizi di accoglienza, per il funzionamento e la gestione dei centri di accoglienza e trattamento previsti dal Protocollo. A tal riguardo, preme osservare che la disciplina che ne deriva risulta caratterizzata da ambiguità e lacune di un certo rilievo, che ne rendono poco agevole la lettura, rendendo altresì difficile comprendere come l'accordo potrà operare in concreto (la Commissaria per i diritti umani del CoE, *op. cit.*, ha parlato «di mancanza di certezza del diritto», suscettibile di compromettere le garanzie fondamentali delle persone coinvolte). Non sono regolamentate questioni essenziali, quali ad esempio il trasferimento dei naufraghi in Albania e le garanzie nei confronti delle persone in condizione di vulnerabilità. Tra l'altro, preme segnalare che informazioni di un certo rilievo, non contenute nel Protocollo e nella suddetta legge, sono ricavabili esclusivamente da documenti non aventi natura legislativa, *inter alia*, dall'avviso di manifestazione di interesse.

Nelle aree concesse in uso troveranno applicazione, secondo quanto si legge nel Protocollo (art. 4.2) e nella l. n. 14/2024 (art. 4), il diritto italiano e quello dell'UE, nello specifico: il d.lgs. n. 286/1998 (T.U. sull'immigrazione); il d.lgs. n. 251/2007 (attuazione direttiva 2011/95/UE, cd. 'qualifiche'); il d.lgs. n. 25/2008 (attuazione direttiva 2012/32/UE, cd. 'procedure'); il d.lgs. n. 142/2015 (attuazione direttiva 2012/33/UE, cd. 'accoglienza'); e la disciplina italiana e dell'UE concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale. Invero, rispetto all'applicabilità del diritto dell'Unione e alle conseguenze che ne derivano – questione che non costituirà oggetto di approfondimento nel presente lavoro – gli studiosi hanno evidenziato diversi aspetti problematici (P. Bonetti, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Protocollo italo-albanese in materia di collaborazione alle politiche migratorie (A.C. 1960)*, 9 gennaio 2024; S. Carrera, G. Campesi, D. Colombi, *The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management*, CEPS, 2023; E. Celoria, A. De Leo, *op. cit.*; C. Favilli, *op. cit.*; G. Grattarola, "Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'Unione europea", in *Sidiblog*, 13 febbraio 2024; M. Savino, "La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa", in *ADiM BLOG*, gen-

naio 2024). Quanto alle istituzioni europee, la Presidente della Commissione ha accolto con favore il Protocollo, definendolo «un esempio di pensiero fuori dagli schemi, basato su un'equa condivisione delle responsabilità con i Paesi terzi in linea con gli obblighi previsti dal diritto dell'UE e internazionale», mentre la Commissaria per gli Affari interni ha sostenuto che esso «non viola il diritto dell'UE» giacché si situa «al di fuori del diritto UE», dal momento che l'esame delle domande di asilo verrà svolto dalle autorità italiane secondo la normativa italiana applicabile (Eunews, 15 novembre 2023. Cfr. anche le dichiarazioni disponibili al link [www.youtube.com/watch?v=aB7MM5qx1z0](http://www.youtube.com/watch?v=aB7MM5qx1z0)). Il Parlamento europeo ha subito sottoposto alla Commissione un'interrogazione sui rischi di violazione del diritto dell'Unione che derivano dal Protocollo, nello specifico del principio di *non-refoulement*, della parità di trattamento e dei diritti di difesa e alla libertà personale (disponibile al link [www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289_EN.html)). La Commissione si è limitata a rispondere che per potersi esprimere necessita di ulteriori informazioni da parte del governo italiano ([www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289-ASW\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003289-ASW_EN.html)).

È d'uopo rammentare che nel 2018, in seguito alla proposta della Francia di realizzare piattaforme di sbarco al di fuori dello spazio europeo, la Commissione aveva sostenuto che non è né possibile, né auspicabile l'attuazione extraterritoriale del diritto dell'UE, consentendo alle persone di chiedere asilo e vedere esaminata la propria domanda al di fuori del territorio europeo (*The legal and practical feasibility of disembarkation option*, scenario 3. In argomento, S. Marinai, "Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2018, pp. 481-492).

Ancora, vogliamo far presente che con la discutibile sentenza *X e X*, adottata il 7 marzo 2017 (causa C-638/16 PPU), la Grande Sezione della Corte di giustizia, allineandosi alla posizione della Commissione europea e degli Stati intervenuti in giudizio, ha categoricamente escluso che le domande di protezione internazionale presentate presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri situate nel territorio di Paesi terzi ricadano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. Ciò alla luce precipuamente dell'art. 3 della direttiva 2013/32/UE, ai sensi del quale la stessa trova applicazione alle domande di protezione internazionale presentate *nel territorio* (compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri). Tra l'altro, nel caso di specie non era in discussione l'esame extraterritoriale della domanda di asilo bensì solamente il rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari *ex art. 25* del reg. n. 810/2009, come modificato dal reg. 610/2013, e, malgrado ciò, la posizione sia della Corte, sia della Commissione europea è stata di netta chiusura.

Senza voler entrare nel merito della questione, vogliamo innanzitutto esprimere perplessità sulla possibilità di applicare il diritto italiano in maniera autonoma rispetto a quello dell'UE. Com'è noto, infatti, la normativa statale in materia di asilo si basa quasi integralmente sugli atti normativi adottati dall'Unione, che l'Italia ha provveduto a recepire. Tra l'altro, l'intesa prevede la realizzazione, nelle aree concesse in uso dal governo albanese, equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del 5 agosto 2019 del Ministro dell'interno, di strutture nelle quali verrà applicata la procedura di frontiera. Trattasi di istituti disciplinati dalla stessa direttiva 2013/32/UE, a cui l'Italia ha dato attuazione nell'ordinamento interno con d.lgs. n. 25/2008, all'art. 28 bis, comma 4. Pertanto, appare poco realistico sostenere che in Albania non si applicherà il diritto sovranazionale.

Alla luce di tali sintetiche considerazioni, anche noi, come altri studiosi (S. Carrera, G. Campesi, D. Colombi, *op. cit.*; G. Carella, *op. cit.*; E. Celoria, A. De Leo, *op. cit.*; C. Favilli, *op. cit.*), siamo dell'avviso che il Protocollo non sia al di fuori del diritto dell'UE.

Nondimeno, ci sembra che l'intero impianto normativo dell'intesa sia incompatibile con il diritto dell'Unione attualmente in vigore (e ancor di più con le misure adottate in attuazione del Patto su immigrazione e asilo del 2020, che pongono fortemente l'accento sulla dimensione territoriale delle norme, come sostenuto anche dal Presidente della Commissione LIBE del PE: Euractiv, *Italy-Albania migration deal is unacceptable says leading socialist MEP*, 13 novembre 2023). Infatti, le fattispecie delle zone di transito e di frontiera, della procedura di frontiera e della procedura accelerata andrebbero realizzate, secondo la direttiva 2013/32/UE, nel territorio degli Stati membri, non extraterritorialmente (esprime perplessità anche G. Carella, *op. cit.*).

Dunque, delle due, l'una: o ammettiamo che nelle aree demaniali concesse in uso al governo italiano verrà applicato il diritto dell'Unione, sebbene in maniera incompatibile con quanto previsto dalle fonti derivate in materia di asilo; o accogliamo l'ipotesi che troverà attuazione solamente il diritto italiano, e in tal caso il funzionamento delle strutture dovrebbe essere disciplinato in maniera peculiare, non conferendo alcun rilievo al diritto UE, pena il rischio di andare incontro ad una procedura di infrazione. Sarebbe certamente di aiuto per dirimere la questione rimettere il caso alla Corte di giustizia in via pregiudiziale appena se ne presenterà l'occasione.

Tra l'altro, laddove la Commissione europea – nella sua funzione di garante dei trattati – accogliesse come legittima l'intesa UE-Albania, allora non sarebbe più da escludere l'ipotesi che le domande di protezione internazionale possano essere presentate ed esaminate anche presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri presenti in Paesi terzi, posto che è indiscutibile che esse rientrano nella giurisdizione statale. Né potrebbero costituire impedimenti la distanza o l'assenza di personale qualificato all'esame delle domande, giacché anche in Albania tale procedimento avverrà a distanza e sarà incardinato presso gli organi amministrativi e giurisdizionali di stanza a Roma (ad ogni modo, la prospettiva ipotizzata, almeno nei termini di cui sopra, non è priva di criticità).

Venendo al contenuto del Protocollo e della l. n. 14/2024, si diceva che verranno realizzati dei centri che funzioneranno come *hotspot* ai sensi dell'art. 10 ter, comma 1, T.U. immigrazione, di cui uno collocato presso il porto di Shëngjin, l'altro presso la località di Gjader; ivi verrà realizzata anche una terza struttura, che avrà le caratteristiche di un centro per il rimpatrio (CPR) di cui all'art. 14, comma 1, T.U. In ordine alla capacità ricettiva delle strutture, se nel Protocollo si fa riferimento ad un massimo 3000 persone presenti contemporaneamente in Albania in un mese, nell'avviso di manifestazione di interesse della Prefettura di Roma, leggiamo che il centro hotspot di Gjader può accogliere a regime al massimo 880 migranti, mentre il CPR al massimo 144 migranti. A questa disponibilità vanno sommati gli alloggi di servizio, per un totale di 168 persone. Non sono previsti accoglienza e pernottamento presso la struttura di Shëngjin, poiché ivi verranno svolte le procedure di identificazione, screening sanitario e raccolta delle eventuali domande di asilo, all'esito delle quali i migranti saranno trasferiti a Gjader.

Secondo l'avviso di manifestazione di interesse, i centri avrebbero dovuto iniziare a funzionare entro il 20 maggio 2024, quantomeno in misura parziale, nelle more del completamento dei lavori di allestimento degli stessi. Tale termine è spirato senza che sia stato pubblicato l'avviso inerente all'avvio delle attività, subordinato ad un preavviso di quindici giorni. D'altra parte, come già denunciato dalla nota trasmissione televisiva *Report* (puntata del 22 aprile 2024, disponibile al sito [www.rai.it](http://www.rai.it)), le strutture non sono pronte e l'attuazione dell'intesa è slittata di diversi mesi. Nel frattempo, la Prefettura di Roma, attraverso una procedura negoziata, senza bando, giustificata sulla base di ragioni *di estrema urgenza*, di modo da dare attuazione al Protocollo tra Italia e Albania «in conformità

ai tempi ed agli adempimenti che risultano necessari per rispettare, *alle scadenze previste*, gli impegni assunti dal Governo della Repubblica Italiana», ha consultato tre operatori economici per aggiudicare i servizi all'ente gestore. Al termine della procedura è stata selezionata la cooperativa sociale *Medihospes*, attiva nei servizi alla persona e nell'accoglienza dei richiedenti asilo in diverse province italiane, che ha offerto il prezzo più basso (su tale ente, si rinvia a [altreconomia.it/inchiesta-su-medihospes-regina-dei-centri-per-i-migranti-dallitalia-allalbania/](http://altreconomia.it/inchiesta-su-medihospes-regina-dei-centri-per-i-migranti-dallitalia-allalbania/)).

3. Nelle aree allestite in Albania potranno essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi navali italiani al di fuori del mare territoriale italiano e degli altri Stati membri dell'Unione europea, anche in seguito ad attività di soccorso (art. 3, par. 2, legge n. 14/2024). Ne consegue che non potranno essere trasferite persone soccorse dalle navi delle ONG, battenti o meno bandiera italiana, e neanche persone intercettate in condizione di irregolarità nel territorio italiano.

Le modalità di trasferimento delle persone, come si diceva, al momento non sono note. Su tale rilevante questione, e sulle problematiche che derivano dalla ambiguità – a nostro avviso, null'affatto casuale – delle norme, è d'uopo svolgere alcune riflessioni. Nel Protocollo e nella legge n. 14/2024 non viene stabilito se le persone saranno condotte in Albania direttamente in seguito all'intercettazione e al soccorso in mare internazionale, o se saranno prima sbarcate in Italia ai fini dell'identificazione, della presentazione della domanda di protezione internazionale e della valutazione della sussistenza di eventuali profili di vulnerabilità. Anche su tale aspetto sono state formulate diverse ipotesi (cfr. A. De Leo, "On the incompatibility of the Italy-Albania Protocol with EU asylum law", in *Sidiblog*, 15 novembre 2023; M. Savino, *Nota sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania* (A.C. 1620); E. Testi, *op. cit.*), a nostro avviso nessuna delle quali scevra da profili di criticità.

Ciò che al momento è stato reso noto è che il governo italiano ha noleggiato una nave che potrà trasportare, dal mare internazionale (a circa 15 miglia nautiche a Sud-Sud/ovest dall'isola di Lampedusa) al porto di Shëngjin, fino a 300 persone alla volta, al costo di 150mila euro al giorno. Il contratto di noleggio riporta quale data di inizio delle operazioni il 15 settembre 2024 (fonte [www.ansa.it](http://www.ansa.it), 4 giugno 2024).

Prima di andare a svolgere una valutazione puntuale delle tre ipotesi sopra accennate, vogliamo far notare che, sebbene le operazioni di intercettazione e soccorso avverranno in alto mare, è indiscutibile che le persone coinvolte, una volta a bordo delle unità navali italiani, verranno a trovarsi sottoposte alla giurisdizione italiana: così dispongono l'art. 94 UNCLOS (secondo cui lo Stato esercita la propria giurisdizione sulle navi che battono la propria bandiera) e l'art. 4 del codice di navigazione italiano («[l]e navi italiane in alto mare [...] sono considerate territorio italiano»). In tal senso si è anche espressa la Corte di Strasburgo nella sentenza *Hirsi e altri* ([GC], ric. n. 27765/09, del 26 febbraio 2012). Tra l'altro, rammentiamo che dal diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, della Costituzione, i giudici hanno ricavato il diritto di ingresso nel territorio, anche nei confronti di persone soccorse in mare (cfr., tra le altre, Tribunale di Roma, sentenza del 28 novembre 2019, n. 22917). Alle suddette persone devono essere riconosciute tutte le garanzie previste dall'ordinamento italiano conformemente ai trattati internazionali ratificati (tra i quali anche il diritto di accesso alla procedura per la protezione internazionale, come sostenuto dalla Suprema Corte, sez. III Penale, nella sentenza n. 6626/20). Pertanto, è quanto meno discutibile che tali persone possano essere trasferite in un Paese terzo. Perché ciò possa avvenire, infatti, è imprescindibile identificare le persone, dare loro la possibilità di far conoscere la propria situazione personale e di presentare richiesta di asilo. Tali procedu-

re, come sostenuto da più parti, non sono realizzabili a bordo di un natante (*Hirsi e altri*, cit.; UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, 2010; Commissaria per i diritti umani del CoE, *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, 2019 e aggiornamenti). In assenza delle suddette garanzie, il trasferimento in uno Stato terzo, anche se considerato sicuro, risulta illegittimo (si pensi alle sentenze [GC], *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, del 21 gennaio 2011 e [GC], *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorsi n. 16643/09, del 21 ottobre 2014; ed anche: UNHCR, *Protection Policy Paper*, cit.). Si potrebbe obiettare che, nel caso di specie, le persone saranno trasferite in aree soggette alla giurisdizione italiana, nelle quali sarà applicata la legge italiana. Nondimeno, come vedremo nel prosieguo, in tali aree le persone migranti riceveranno un trattamento peggiore rispetto a coloro che approdano in territorio italiano, relativamente, tra l'altro, alla procedura di asilo, al diritto ad un ricorso effettivo, alla tutela dalla detenzione arbitraria, rendendo di fatto illegale il trasferimento (sulla nozione di «protezione effettiva» si rinvia a G. Goodwin-Gill, “The extraterritorial processing of claims to asylum or protection: the legal responsibilities of states and international organisations”, disponibile al sito [www8.austlii.edu.au](http://www8.austlii.edu.au)).

In proposito appare opportuno richiamare la recente sentenza della Corte di giustizia dell'UE, *Commissione c. Ungheria*, del 22 giugno 2023 (causa C-823/21), con la quale è stata ritenuta incompatibile con la direttiva 2013/32/UE la normativa ungherese che subordina il diritto del richiedente giunto in frontiera di presentare domanda di protezione internazionale al deposito di una dichiarazione d'intenti presso un'ambasciata ungherese in un paese terzo, con la conseguenza che il richiedente avrebbe dovuto spostarsi in altro Stato per poter esercitare il diritto di accedere alla procedura di asilo. Anche alla luce di tale decisione, non siamo persuasi che il trasferimento in un Paese terzo, tra l'altro in maniera *coercitiva*, al fine di presentare domanda di protezione internazionale, dei richiedenti asilo presi a bordo da mezzi navali italiani, sia compatibile con la direttiva ‘procedure’.

Venendo alle ipotesi sullo sbarco, la prima, secondo cui i naufraghi verranno portati in territorio italiano, appare poco praticabile in quanto costituisce quella più problematica e foriera di responsabilità per l'Italia. Se guardiamo al quadro giuridico dell'UE, salta all'occhio, infatti, l'art. 9 della direttiva 2013/32/UE, che garantisce il diritto del richiedente asilo di rimanere *nel territorio dello Stato membro* in cui ha presentato domanda di protezione internazionale per tutta la durata della procedura. Eccezioni a tale norma sono previste solamente in attuazione di un mandato di arresto europeo o di consegna ad un tribunale internazionale. Di conseguenza, una volta sbarcati in Italia ai richiedenti dovrebbe essere riconosciuta tale garanzia. Analogamente, escludiamo che possa avvenire il trasferimento in Albania di persone rintracciate nel territorio italiano in condizione di irregolarità e per le quali sia stato disposto il rimpatrio.

La seconda ipotesi, anch'essa, invero, estremamente controversa (sebbene sia quella prospettata il 15 gennaio 2024 dal vice Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale in sede di I° Commissione), contempla lo svolgimento delle prime procedure di identificazione dei naufraghi a bordo della nave militare italiana. Sulla base di questa procedura sommaria, le persone che presentano profili manifesti di vulnerabilità dovrebbero essere trasferite in territorio italiano, le altre trasportate in territorio albanese, e solo qui verrebbe svolta la procedura completa di screening, dalla quale non si esclude che possano emergere ulteriori condizioni peculiari, che renderebbero necessario il trasferimento in Italia delle persone coinvolte.

Ribadiamo quanto già illustrato poc'anzi: l'UNHCR (*Protection Policy Paper*, cit.; *Commenti e raccomandazioni dell'UNHCR sul disegno di legge e di "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, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno"*, 9 gennaio 2024), la Commissaria per i diritti umani del CoE (*Lives saved. Rights protected*, cit.), la Corte EDU (*Hirsi e altri c. Italia*, cit.) ed anche la Suprema Corte italiana (terza sezione penale, sentenza n. 6626/2020) hanno già evidenziato le difficoltà che derivano dallo svolgimento a bordo delle procedure di identificazione e rilevamento dei bisogni delle persone, innanzitutto per ragioni collegate ai gravi rischi che possono derivare da un prolungamento del viaggio. Anche per via del contesto, la nave solo temporaneamente può essere considerata un luogo sicuro (Ris. MSC.167-78 del 2004), potendo mutare repentinamente le condizioni meteorologiche e del mare, o potendo verificarsi a bordo situazioni di difficile gestione. Ancora, il personale di bordo non necessariamente ha ricevuto la formazione idonea a svolgere le procedure di identificazione o di valutazione delle vulnerabilità. Né, realisticamente, la nave può accogliere gli interpreti necessari a garantire l'assistenza linguistica ai migranti soccorsi, provenienti da Paesi diversi e che non è detto comprendano le lingue cd. veicolari. Nella sentenza *Hirsi*, l'assenza di simili condizioni è stata ritenuta sufficiente «ad escludere l'esistenza di garanzie sufficienti che attestino che la situazione individuale di ciascuna delle persone interessate è stata presa in considerazione in maniera reale e differenziata» (par. 185).

Va altresì rilevato che, ai sensi del d.lgs. n. 25/2008, le autorità competenti a ricevere le domande sono la Questura e la Polizia di frontiera, non i comandanti delle navi, con la conseguenza che sarebbe poco praticabile l'ipotesi della presentazione delle domande di protezione internazionale a bordo delle unità navali. Nondimeno, tale profilo risulta secondario poiché il rappresentante del governo si è riferito esclusivamente alle procedure di identificazione e prima verifica della sussistenza di condizioni di vulnerabilità, e non alla registrazione delle richieste di asilo, che indubbiamente non può avvenire sulla nave (nondimeno, è legittimo domandarsi quali sarebbero le conseguenze laddove una persona – anche apparentemente non vulnerabile – manifestasse a bordo la volontà di chiedere protezione internazionale).

Si rammenti poi che lo sbarco selettivo dei naufraghi è stato ritenuto illegittimo dal Tribunale di Catania (ordinanza del 6 febbraio 2023), in quanto idoneo ad attuare in maniera discriminatoria il diritto di soccorso e il diritto di asilo, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, anche laddove il trattamento diversificato avvenga sulla base di una condizione di vulnerabilità. D'altra parte, va precisato che il diritto internazionale del mare non declina in maniera diversificata l'obbligo di soccorso sulla base delle condizioni peculiari dei naufraghi e, anzi, precisa che lo stesso va attuato in maniera non discriminatoria.

La terza e ultima ipotesi è che lo sbarco di naufraghi soccorsi in acque internazionali avvenga direttamente nel territorio albanese, al porto di Shengjin, e che gli stessi transitino nell'hotspot ivi predisposto ai fini dello screening, per poi essere trasferiti, nella stessa giornata, nell'hotspot di Gjader. Questo, almeno, è l'iter che è più probabile venga seguito per le persone provenienti da Paesi di origine sicura e che non presentano vulnerabilità evidenti. Dovranno invece essere trasferite in territorio italiano le persone in condizione di vulnerabilità, che verranno eventualmente individuate durante lo screening. È di chiara evidenza che queste ultime, malgrado si tratti di persone che necessitano di misure speciali di protezione anche per via del lungo viaggio affrontato, saranno costrette a prolun-

garlo ulteriormente (esprime perplessità anche su questa terza ipotesi UNHCR, *Commenti e raccomandazioni*, cit., p. 6).

Al riguardo preme evidenziare che, seppure il diritto internazionale del mare non indichi termini tassativi per lo sbarco in un porto sicuro, esso stabilisce però che lo stesso debba avvenire in tempi ragionevolmente brevi (punto 3.1.9 Convenzione SAR). Il trasferimento in Albania dei naufraghi, e l'eventuale trasporto in Italia delle persone vulnerabili che dovessero essere individuate, allunga notevolmente i tempi a bordo dell'imbarcazione, la quale non costituisce un luogo idoneo all'accoglienza (tali considerazioni sono valide altresì con riguardo alla navigazione dalla zona del soccorso al porto albanese, che richiederà circa sei giorni in condizioni ordinarie). Anche in assenza di problematiche gravi, gli spazi della nave sono limitati, come limitato è l'accesso alle risorse e alle cure mediche. Pertanto, il prolungamento del tempo di navigazione costituisce, a nostro avviso, un trattamento inumano e degradante, che ben potrebbe configurare una violazione dell'art. 3 CEDU. Un precedente è del resto individuabile nella recente sentenza *A.E. e altri c. Italia* (ricorsi nn. 18911/17 e altri 2, sentenza del 16 novembre 2023), con la quale la Corte di Strasburgo ha riscontrato la responsabilità italiana per il lungo viaggio in pullman tra Ventimiglia e Taranto, andata e ritorno in pochi giorni, cui erano stati costretti i ricorrenti. Alla luce del controllo costante da parte delle autorità statali, e preso atto delle circostanze fattuali – nello specifico la lunghezza e le condizioni del viaggio, e l'indisponibilità di cibo e acqua sufficienti –, i giudici della CEDU hanno ritenuto che il «considerable distress and feeling of humiliation» raggiungesse la soglia di gravità sufficiente a configurare un trattamento inumano e degradante. *Mutatis mutandis*, ci sembra che un viaggio di diversi giorni via mare, a bordo di imbarcazioni militari, sotto il controllo costante delle autorità, con la prospettiva dell'approdo in Albania e non in Italia, determinerà nelle persone coinvolte analoghi stati d'animo e si porrà in conflitto con gli obblighi derivanti dall'art. 3 CEDU. E ciò, a maggior ragione, se si tiene conto che si tratta di persone che hanno affrontato un viaggio via mare, rispetto alle quali la Corte ha già mostrato sensibilità nella sentenza *Safi*, evidenziando che «Ils se trouvaient sans aucun doute dans une situation de stress extrême» (*Safi e altri c. Grecia*, ric. n. 5418/15, sentenza del 7 luglio 2022, par. 196). D'altra parte, sin dalla sentenza *M.S.S.*, i richiedenti asilo sono stati riconosciuti come persone «of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection», per via dell'esperienza migratoria e dei traumi subiti durante il viaggio. All'appartenenza alla categoria dei richiedenti asilo possono poi cumularsi, come emerge anche nella giurisprudenza della Corte, ulteriori vulnerabilità dovute a condizioni personali o contestuali, ad esempio, l'essere minori, migranti e non accompagnati dai familiari, il trovarsi in situazioni di trattenimento, l'essere affetti da patologie fisiche o psichiche.

Ancora, condividendo il rilievo di ECRE (*op. cit.*), non siamo persuasi che un territorio nel quale i naufraghi verranno sottoposti ad un trattenimento automatico possa essere considerato un porto sicuro nella definizione fornita da IMO e UNHCR (IMO, *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare*, Ris. MSC. 167-78 del 2004; IMO, UNHCR, *Rescue at sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*, 2015. Ed anche: Assemblea Parlamentare del CoE, Resolution 1821 (2011), *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*. Sulla nozione di 'place of safety' si rinvia a C. Danisi, «La nozione di «place of safety» e l'applicazione di garanzie procedurali a tutela dell'individuo soccorso in mare», in *Rivista di diritto internazionale* 2021, pp. 395-440; F. De Vittor, *La migrazione via mare nel diritto internazionale. Libertà di movimento, obblighi di soccorso e rispetto dei diritti umani delle persone migranti*, Napoli, 2023), e tale considerazione vale per tutte le persone coinvolte, indipendentemente da eventuali condi-

zioni di vulnerabilità. Invero, la stessa lunga permanenza a bordo, oltre il tempo necessario al soccorso e all'approdo in un luogo sicuro, potrebbe andare a configurare una privazione della libertà personale dei naufraghi al di fuori di ogni garanzia statale e sovranazionale. Questi ultimi, infatti, verrebbero a trovarsi, *forzatamente*, sotto il controllo delle autorità italiane, a bordo di navi militari, diretti verso Albania, senza potersi sottrarre in alcun modo a una simile forma di coercizione (cfr. *mutatis mutandis* [GC], *Medvedyev e altri c. Francia* ricorso n. 3394/03, sentenza del 10 luglio 2008).

Ad ogni modo, indipendentemente dal luogo in cui avverrà l'identificazione e il primo screening, è stato sostenuto da esponenti politici, e ritenuto probabile da alcuni studiosi (P. Bonetti, *op. cit.*; M. Savino, *op. cit.*), che nel punto di crisi di Gjader saranno tratti principalmente uomini adulti provenienti da Paesi di origine sicura, *in primis* quelli con i quali l'Italia abbia concluso accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio, come previsto all'art. 14, c. 1.1, TUI; di conseguenza, sicuramente cittadini tunisini, nonché, eventualmente, cittadini marocchini, ivoriani, gambiani, ghanesi, nigeriani, senegalesi e bangladesi (a tal riguardo, non appare casuale l'estensione della lista di Paesi di origine sicura avvenuta con decreto del 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale). Si vuole rammentare che anche rispetto a tali persone potranno emergere profili di rischio su base individuale, che andranno presi prontamente in considerazione, anche tenuto conto che l'asilo è un diritto soggettivo, il cui esercizio è garantito a qualsiasi persona senza discriminazioni basate sulla nazionalità. Tra l'altro, la selezione, che avvenga a bordo delle navi militari italiane o nel porto albanese, potrebbe determinare un'ulteriore violazione degli obblighi statali e sovranazionali, ovvero la separazione dei nuclei familiari (donne e bambini in Italia, uomini che non riescano a dimostrare nell'immediato il legame familiare in Albania).

Inoltre, pur tenendo conto che le aree date in uso saranno sottoposte alla giurisdizione italiana, non può essere trascurata la circostanza che, durante lo sbarco e il trasferimento dal porto alla struttura di Shëngjin, le persone si troveranno nel territorio di uno Stato terzo. Pertanto, non è possibile escludere del tutto che possa venire in rilievo la giurisdizione albanese (come tra l'altro, si ricava anche dalla decisione della Corte costituzionale del Paese partner), con il rischio di conflitti di competenza (G. Cataldi, *op. cit.*; S. Nicolosi, *op. cit.*).

Né il Protocollo, né la legge n. 14/2024, risolvono i dubbi in merito alla questione del trasferimento dei naufraghi in Albania; pertanto, malgrado l'intervento del rappresentante del governo dinanzi alle Camere, bisognerà attendere l'attuazione dell'accordo al fine di poter svolgere considerazioni più puntuali.

4. Veniamo dunque alle problematiche più strettamente connesse con la gestione delle strutture e lo svolgimento delle procedure (cfr. «Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza per il funzionamento e la gestione dei centri di accoglienza e trattenimento di cui al protocollo tra il governo della Repubblica italiana e il consiglio del ministero della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023 ratificato con legge 21 febbraio 2024 n. 14 siti di Shengjin e Gjader»). Nel centro hotspot di Shëngjin le persone sbarcate verranno sottoposte alle attività di prima assistenza, come previsto all'art. 10 *ter*, T.U. immigrazione. Nello specifico, oltre allo screening sanitario, all'identificazione, al rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, dovranno essere fornite le informazioni sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale ed eventualmente registrare le richieste pervenute. Più nel dettaglio, l'ente gestore è responsabile del servizio di informazione e orientamento legale,

della distribuzione dei pasti, del trasporto delle persone verso i centri di Gjader e «verso porti e aeroporti che le Autorità italiane individueranno per i successivi trasferimenti», finanche dell’allestimento di un ambulatorio medico e il trasferimento presso le strutture sanitarie albanesi in caso di necessità.

Un’organizzazione analoga, a carico dell’ente gestore, è prevista per Gjader, dove, come detto poc’anzi, saranno presenti un centro hotspot e un CPR. Per entrambe le strutture costruite nell’entroterra sarà nominato un responsabile italiano, da individuarsi tra il personale già in servizio del Ministero dell’Interno (art. 5, l. n. 14/2024, originale, non più presente nel testo aggiornato con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19). Nel primo saranno trasferite le persone che avranno presentato domanda di protezione internazionale presso il porto di Shëngjin. Nella struttura saranno garantite le misure materiali di accoglienza (in termini di alloggio, vitto, vestiario), le cure mediche, l’assistenza sanitaria di base, quella di emergenza-urgenza, il trattamento chirurgico e l’assistenza nel post-operatorio degli ospiti durante il periodo di permanenza, oltre al supporto della diagnostica strumentale e laboratoristica funzionale alla presa in carico sanitaria degli stessi.

Presso il centro hotspot di Gjader, l’ente gestore, oltre alla registrazione degli ‘ospiti’ e dei loro movimenti, di cui dare comunicazione costante alla Prefettura di Roma, dovrà garantire il servizio di mediazione linguistico-culturale, quello di assistenza sociale, l’informazione e l’orientamento legale, l’assistenza psicologica, la distribuzione dei pasti, la lavanderia e il trasporto dei migranti. Le informazioni dovranno essere fornite in inglese, francese e arabo; all’occorrenza, e con l’ausilio di apposito mediatore culturale, in una lingua che risulti compresa e parlata dai beneficiari.

Il Protocollo e la legge n. 14/2024 non lasciano spazio a dubbi sulla natura delle strutture realizzate in territorio albanese, dalle quali i migranti non potranno allontanarsi: trattasi, dunque, a tutti gli effetti di centri di detenzione (cfr., *mutatis mutandis*, Corte di giustizia, *FMS e altri*, causa C-925/19 PPU, sentenza del 14 maggio 2020). D’altra parte, in seguito alle riforme operate nel 2017 (d.l. n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito con modificazioni, in l. 13 aprile 2017, n. 46), nel 2018 (dl 113/2018 convertito con la legge n. 132/2018) e da ultimo nel 2023 (con il d.l. n. 20/2023, convertito in l. n. 50/2023) è divenuto di lampante evidenza che nei punti di crisi viene a realizzarsi un vero e proprio trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Pertanto, il modello di gestione delle migrazioni pensato per l’Albania riprende e mette a sistema l’*approccio hotspot* sperimentato a Lampedusa in attuazione dell’Agenda europea su immigrazione e asilo del 2015 (approccio che verrà esteso all’intera frontiera esterna europea con le riforme che accompagnano il Patto su immigrazione e asilo del 2020), con le non poche criticità emerse nel tempo (al riguardo, inter alia, M. Veglio, *La bestia tentacolare: Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, 21 giugno 2023, disponibile al sito [www.asgi.it](http://www.asgi.it)). La condizione dei richiedenti nei centri albanesi risulta finanche deteriorata rispetto a quella già di per sé problematica che caratterizza il contesto italiano: infatti, l’art. 10 *ter* del T.U. stabilisce che la privazione della libertà debba essere disposta dal Questore caso per caso e convalidata dal Tribunale (sebbene, come si è detto, tali garanzie non trovano sempre ottemperanza), ma, si vedrà a breve, per le persone migranti tradotte in Albania la detenzione è di fatto *automatica*, non essendo previste misure alternative. Analogamente all’art. 10 del T.U., anche i testi che disciplinano il funzionamento dei centri albanesi parlano – in maniera alquanto beffarda, a nostro avviso – di *ospiti*, e non di *trattenuti*. Quanto al CPR realizzato a Gjader, la disciplina è quella dettata dall’art. 14, comma 1, T.U. sull’immigrazione.

Si vuole poi segnalare che la l. n. 14/2024 prevede un’ulteriore controversa forma di privazione della libertà, da realizzarsi in appositi spazi, nei confronti dei migranti che

commettano reato mentre si trovano trattenuti nei centri sopra indicati (in argomento, c. L. Maserà, *op. cit.*). Senza volerli dilungare al riguardo, ci limitiamo a far presente che gli artt. 6 e ss. stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana, disciplinano la procedura di convalida – da svolgersi a distanza – e contemplano una serie di deroghe alla disciplina italiana, sia con riguardo alla possibilità di eseguire il rimpatrio, sia con riguardo al protrarsi del trattenimento anche laddove il giudice abbia disposto una misura alternativa o l'immediata liberazione della persona (art. 6, comma 11).

Relativamente alle procedure da seguire nei centri albanesi, né nel Protocollo né nella l. n. 14/2024 troviamo una disciplina puntuale ed esaustiva, visto che, sia il primo che la seconda, si limitano a rinviare alla normativa applicata in Italia. Pertanto, ai sensi dell'art. 28 bis, comma 2, del d.lgs. n. 25/2008, come modificato dalla l. n. 50/23, alle domande di protezione internazionale – presentate dal richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura o direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo che lo stesso sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli (su tale ultima questione si rinvia ai rilievi critici di G. Carella, *op. cit.*) – si applica la procedura accelerata, sulla quale la Commissione territoriale è chiamata a decidere entro nove giorni dalla trasmissione della domanda di protezione internazionale (in argomento si rinvia a A. Brambilla, “Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?”, in *Questione giustizia*). Viene specificato che, laddove i richiedenti asilo non ricadano nelle ipotesi di cui sopra, essi andranno trasferiti in tempi rapidi in territorio italiano (come, d'altra parte, è stato confermato dal rappresentante del governo durante l'audizione dinanzi alle Camere), e lo stesso vale con riguardo a coloro che vedranno riconoscersi la protezione internazionale all'esito della procedura, che non potrà durare più di 28 giorni. Nondimeno, è possibile dubitare che, in tali circostanze, i trasferimenti possano avvenire in tempi brevi, da ciò derivando un trattamento di sfavore nei confronti della persona coinvolta, oltre che ulteriori violazioni della normativa in vigore.

Tra l'altro, com'è noto, la l. n. 50/2023 ha previsto il trattenimento, «al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato», per lo straniero proveniente da un Paese designato di origine sicura, che ha fatto domanda di protezione internazionale alla frontiera o nelle zone di transito, privo del passaporto, di altro documento equipollente in corso di validità, o che non possa fornire idonea garanzia finanziaria, fissata inizialmente, dal D.M. 14 settembre 2023, a € 4.938,00 (non prestabile da terzi). Tale ipotesi di trattenimento è stata ritenuta incompatibile con il diritto dell'UE e con gli obblighi costituzionali dal Tribunale di Catania (RG. 10460/2023, RG 10459/2023 e RG 10461/2023 del 29 settembre 2023), che l'ha disapplicata, annullando i provvedimenti di trattenimento basati sulla stessa (sulle sentenze cfr. S. Albano, “Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera”, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2023; C. Favilli, “Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: Commento al decreto del tribunale di Catania del 29 Settembre 2023”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3/2023, pp. 1-23). Si segnala che la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (ordinanze n. 3562 e n. 3563 del 2024), in seguito al ricorso con cui il Governo contestava le decisioni del giudice catanese, ha chiamato la Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale (C-104/24 PPU e C-105/24 PPU; quest'ultima, con decisione del 28 febbraio 2024, ha escluso che ci siano le condizioni per applicare la procedura d'urgenza). I decreti del Tribunale di Catania hanno di fatto determinato la sospensione della procedura di frontiera, non solo in territorio italiano, bensì, in prospettiva, anche nel quadro dell'intesa Italia-Albania.

Presumibilmente con il fine di sbloccare tale *impasse*, e rendere operativa la cooperazione con l'Albania, il Ministero dell'Interno, il 10 maggio 2024, ha adottato un nuovo decreto, per «assicurare la flessibilità alla prestazione della garanzia finanziaria», il cui importo (che potrà essere versato da familiari del richiedente presenti nel territorio dell'UE) viene fissato tra un minimo di 2500 euro e un massimo di 5000, rimettendo al Questore la determinazione dello stesso, da effettuarsi, caso per caso, sulla base della valutazione di una serie di circostanze indicate dal decreto (in special modo, la collaborazione fornita dal richiedente, anche attraverso la presentazione dei documenti a sua disposizione). In seguito al mutamento della disciplina, l'Avvocatura dello Stato ha rinunciato al ricorso presentato alla Corte di Cassazione avverso i provvedimenti di non convalida del Tribunale di Catania. È legittimo domandarsi se la Suprema Corte deciderà di pronunciarsi egualmente e di non rinunciare al rinvio pregiudiziale, che, è d'uopo precisarlo, concerne la previgente disciplina sulla garanzia finanziaria. D'altra parte, una pronuncia della Corte di giustizia sarebbe certamente utile a fare chiarezza, posto che anche il decreto del 10 maggio 2024, come già il precedente, presenta profili di incompatibilità con il diritto dell'UE: tra gli altri, ci limitiamo ad evidenziare che la garanzia finanziaria continua ad essere prevista come unica misura alternativa alla detenzione, quando, com'è noto, l'art. 8, par. 4 della direttiva 2013/33/UE si riferisce ad una *pluralità* di opzioni. Ancora, trattasi di una misura non facilmente azionabile da parte di un richiedente asilo, il quale, anche laddove voglia collaborare con le autorità, non è detto che abbia con sé documentazione relativa alla propria persona, al luogo di origine o al viaggio compiuto.

Alle persone trattenute verrà rilasciato un attestato nominativo atto a certificarne l'identità e la qualità di richiedente protezione internazionale, ma non un permesso di soggiorno per richiesta asilo, come previsto per coloro che presentano domanda in Italia (su tale aspetto problematico, in quanto fortemente discriminatorio, evidenziato anche nel Dossier del Senato, si rinvia a A. Ciervo, "Il protocollo stipulato tra Italia ed Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento", in *Diario di diritto pubblico*, 28 marzo 2024). È d'uopo sottolineare che la disciplina prevista dal Protocollo e dalla l. n. 14/2024 andrà a determinare un'applicazione automatica e seriale di procedure, *in primis* il trattamento, che andrebbero disposte caso per caso, solo nelle ipotesi tassativamente previste.

La privazione sistematica e generalizzata della libertà personale dei migranti sbarcati in Albania è di per sé inconciliabile sia con le previsioni costituzionali, sia con gli obblighi internazionali al cui rispetto l'Italia è vincolata in virtù del combinato disposto degli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione. Ai sensi dell'art. 13 di quest'ultima, infatti, che disciplina le garanzie dell'habeas corpus, il trattenimento deve essere previsto dalla legge e convalidato dall'autorità giudiziaria entro 48 ore, sulla base di un esame *caso per caso*; laddove manchi la convalida da parte del giudice, il richiedente trattenuto in Italia deve essere rimesso in libertà. Non è dato sapere quale sarà la sorte della persona trattenuta nel territorio albanese per la quale non sia convalidato il trattenimento. Una simile ipotesi non è per nulla peregrina se si tiene conto di tutte le incongruenze e le forzature che derivano dal tentativo di applicare la procedura di frontiera in zone che non si trovano nel territorio dello Stato, e sarà, con ogni probabilità, portata dinanzi ai giudici. In tali circostanze non vi è dubbio che la persona dovrebbe essere rilasciata e trasferita in territorio italiano. Tenuto conto del carattere generalizzato e sistematico della detenzione nei confronti dei migranti sbarcati in Albania, tale esito potrebbe potenzialmente riguardare la totalità degli stessi, e determinare il paradosso per cui bisognerà trasferire in Italia persone appena condotte in Albania. Ci sembra che siffatta, lampante incongruenza potrebbe

già essere di per sé sufficiente a rendere inapplicabile, e a smontare, l'impianto complessivo dell'intesa Italia-Albania. Fondamentale, in tal senso, sarà il ruolo della magistratura.

Un esame caso per caso è tra l'altro previsto anche dall'art. 5 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti umani, e dalla direttiva 2013/33/UE. Quest'ultima stabilisce tassativamente che la privazione della libertà personale può essere disposta, sulla base della valutazione del singolo caso, *eccezionalmente*, solo qualora non siano disponibili misure alternative meno coercitive, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità (tra le altre, *J.A. contro Republika Slovenija*, causa C-186/21, sentenza del 3 giugno 2021; *K. contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa C-18/16, sentenza del 14 settembre 2017). Questa lettura è stata confermata dalla Corte di Giustizia dell'UE in una costante giurisprudenza che ha provato a porre dei limiti all'arbitrarietà statale (tra le altre, *Al Chodor e al.*, causa C-528/15, sentenza del 15 marzo 2017, e *FMS e altri*, causa C-925/19 PPU, sentenza del 14 maggio 2020). Le autorità hanno tra l'altro l'obbligo di adottare un provvedimento scritto, motivato in fatto e diritto, che possa essere impugnato dal richiedente dinanzi ad un'autorità giudiziaria.

Di speciale rilievo al riguardo è la sentenza *Commissione c. Ungheria* del 17 dicembre 2020 (causa C-808/18 e, di recente, causa C-123/22, sentenza del 13 giugno 2024), che ha dichiarato incompatibile con le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE la legislazione ungherese sulla detenzione generalizzata, e per tutta la durata della procedura di esame della domanda di protezione internazionale, dei richiedenti asilo nelle zone di transito alla frontiera con la Serbia. La Corte di giustizia offre degli spunti di riflessione validi anche con riguardo al modello Albania. Essa ribadisce infatti che, se l'art. 8 della direttiva 2013/33/UE giustifica la privazione della libertà volta a stabilire l'identità o la cittadinanza e a determinare gli elementi su cui si fonda la domanda di protezione internazionale, nondimeno il trattenimento deve essere subordinato alla verifica *preventiva, caso per caso*, da parte delle autorità nazionali, della *proporzionalità* dello stesso rispetto ai fini perseguiti; verifica che comporta la necessità di assicurarsi, in particolare, che tale misura venga disposta solo *in ultima istanza*. È illegittima, dunque, una normativa, quale quella ungherese – e, a nostro avviso, quale quella italiana applicabile in Albania –, che non prevede alcun esame preventivo e individualizzato della proporzionalità del trattenimento. Analogamente, non è compatibile con l'art. 43 della direttiva 2013/32/UE il trattenimento nelle zone di transito dei richiedenti per tutta la durata della procedura di esame della domanda di protezione internazionale e nelle more dell'eventuale ricorso avverso il diniego. Tra l'altro, la sentenza esclude che nelle zone di transito possano essere trattenuti dei minori. Dunque la disciplina prevista con riguardo ai richiedenti asilo trattenuti in Albania appare incompatibile con l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo. È appena il caso di notare che la sentenza in esame venne originata da un ricorso per inadempimento della Commissione europea, la quale ha invece accolto con entusiasmo l'intesa Italia-Albania, che pure si basa su presupposti analoghi a quelli censurati dalla Corte.

Inoltre, anche la detenzione dei cittadini dei Paesi terzi per i quali è stato disposto il rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE dovrebbe essere prevista solo come *extrema ratio* (*El Dridi*, causa C-61/11, sentenza del 28 aprile 2011), e non in maniera automatica; essa dovrebbe durare il meno possibile ed essere revocata, anche prima dei diciotto mesi massimi, se vengono meno le «ragionevoli prospettive di rimpatrio» (art. 15, par. 4, su cui, *Kadzoev* causa C-357/09 PPU, sentenza del 30 novembre 2009). La direttiva contempla altresì delle garanzie procedurali, tra cui la forma scritta e la motivazione in fatto e diritto del provvedimento di detenzione e la possibilità di impugnarlo dinanzi ad un'autorità giudiziaria (in argomento, R. Palladino, *La detenzione dei migranti. Regime europeo competenze sta-*

*tali diritti umani*, Napoli, 2018). Rispetto ai cittadini di Paesi terzi da rimpatriare, le perplessità che emergono dall'intesa Italia-Albania sono anche maggiori, tenuto conto non solo che essi potranno essere trattenuti fino a diciotto mesi, ma anche che non sono state definite le modalità del rimpatrio, il quale – preme rammentarlo – dovrebbe avvenire prioritariamente in maniera volontaria, come stabilito da detta direttiva. Il rischio è che il trattenimento in un *non luogo* quale il CPR di Gjader, l'isolamento, la difficoltà di comunicare con i familiari, il legale o le associazioni umanitarie, la prospettiva di una lunga permanenza nel centro, possa determinare un grave stress per le persone ivi recluse, fino a causare episodi di autolesionismo, proteste e sabotaggi; circostanze, queste, che già caratterizzano il sistema di detenzione amministrativa dei CPR in Italia (G. Campesi, F. Coresi, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, 2023, report prodotto da ActionAid e UNIBA). Stante la scarsa efficacia delle politiche di rimpatrio dell'Italia e degli altri Stati membri dell'UE, in ragione della mancata collaborazione dei Paesi di origine, la prospettiva che viene a configurarsi è pertanto quella di una repentina saturazione del CPR di Gjader, in ragione del protrarsi del trattenimento fino al termine dei diciotto mesi e al trasferimento delle persone in territorio italiano. D'altra parte, dalle fonti disponibili non è nemmeno desumibile se le operazioni di rimpatrio avverranno dai porti e dagli aeroporti albanesi – e in tal caso, da quali soggetti saranno effettuate –, con il rischio di violazione del principio di *non-refoulement*, o se i migranti saranno prima trasferiti in Italia.

Vi è poi un'altra questione di grande rilevanza, ovvero il trattamento dei minori non accompagnati e delle persone portatrici di esigenze particolari ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 14 (disabili, anziani, donne, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali). Si rammenterà che il delegato dal Governo a seguire l'iter parlamentare del disegno di legge di ratifica aveva espressamente escluso (come, peraltro, aveva fatto la presidente del Consiglio in conferenza stampa a novembre 2023) che la procedura di cui all'art. 28 bis, comma 2, del d. lgs. n. 25/2008 sarebbe stata applicata alle persone in condizione di vulnerabilità (XIX Legislatura Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari Commissioni Riunite (I e III). Comunicato, 15 gennaio 2024, pp. 5-6). Malgrado ciò, né nel Protocollo, né nella l. n. 14/2024, trova riscontro l'esclusione di tali soggetti dalla nuova procedura. Come sottolineato da diversi autori (G. Cataldi, *op. cit.*; E. Celoria, A. De Leo, *op. cit.*; L. Masera, *op. cit.*), trattasi indiscutibilmente di una delle principali lacune dei due testi. Va tuttavia tenuto presente che Protocollo e l. n. 14/2024 rinviano all'art. 28 bis, comma 2, il quale, a nostro avviso, deve pertanto trovare attuazione in tutte le sue parti, compresa quella concernente l'esclusione dalla procedura accelerata dei minori non accompagnati e delle altre persone portatrici di esigenze particolari (una conferma in tal senso viene dal Dossier del Senato sulla Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno, A.C. 1620-A, p. 28). Per quanto la stessa direttiva 2013/32/UE, dalla quale la procedura di frontiera è ripresa, disponga in tal senso, è pur vero, però, che gli emendamenti presentati dall'opposizione con lo scopo di escludere espressamente che persone portatrici di esigenze particolari, tra cui i minori non accompagnati, possano essere portate e trattenute in Albania *non* sono stati accolti nel corso dell'esame del testo da parte del Parlamento. A ciò si aggiunga che nei documenti disponibili al sito della Prefettura di Roma si rinviene il riferimento all'assistenza psicologica nei confronti di persone con specifiche esigenze e

alle attività ricreative per i minori da realizzarsi nelle strutture albanesi. È da augurarsi, peraltro, che si tratti solamente di un refuso, dal momento che i minori in nessuna circostanza dovrebbero essere trattenuti in territorio albanese, così come andranno trasferite prontamente in Italia le persone delle quali sarà accertata la condizione di vulnerabilità. E ciò, ferma restando la criticabilità del Protocollo e della legge, che si limitino ad un richiamo generico del rispetto dei diritti umani, senz'alcun rinvio a norme di favore, ad esempio quelle internazionali, e statali, a tutela dell'infanzia (Convenzione ONU del 1989 e legge n. 47/17, cd. «legge Zampa»). Sul principio del superiore interesse del minore rinviamo a V. Lorubbio, *The Best Interests of the Child. More than "a Right, a Principle, a Rule of Procedure" of International Law*, Napoli, 2022).

Detto questo, di più ardua soluzione sono le problematiche di ordine *pratico* che si riconnettono all'effettiva esclusione degli aventi diritto dalla nuova procedura. In special modo, non è chiaro se l'individuazione delle persone portatrici di esigenze particolari, come si diceva poc'anzi, dovrà avvenire a bordo delle navi italiane, come prospettato dal rappresentante del governo, nel porto di Shëngjin, o anche direttamente nel centro di Gjader. È altresì dubbio che sia a bordo delle navi italiane in pubblico servizio, sia nei centri albanesi, siano presenti le competenze necessarie a individuare eventuali condizioni di vulnerabilità. Chi ha familiarità con il sistema di asilo nel suo funzionamento reale è consapevole della complessità delle procedure chiamate in causa, ad esempio di determinazione della minore età, per la quale non è certamente sufficiente una visita medica e una radiografia del polso, necessitando invece di un approccio olistico, attento all'interesse superiore del minore (al riguardo cfr. M. Benvenuti, "Dubito, ergo iudico. Le modalità di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati in Italia", in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1/2022, pp. 172-195). Lo stesso vale anche per il *referral* antitratto, che richiede tempo, colloqui periodici con enti e personale dotati di una specifica formazione, analogamente a quanto richiesto per individuare i segni delle torture e delle violenze, non solo fisiche ma anche psicologiche. L'unico dato certo, al momento, è che le questioni accennate, in tutta la loro complessità, non trovano una disciplina puntuale né nel Protocollo, né nella l. 14/2024, determinando zone grigie e un ampio margine di discrezionalità agli addetti ai lavori.

Altro elemento fortemente problematico è l'aver previsto che tutte le procedure – dall'audizione dinanzi alla Commissione territoriale al ricorso in caso di esito sfavorevole – si svolgano *a distanza*, attraverso il collegamento da remoto. Se tali previsioni sono già di per sé discutibili, desta forte perplessità la disciplina relativa al diritto di difesa, le cui modalità di esercizio sono rimesse alla discrezionalità del responsabile della struttura: si ricava dalle scarse norme inserite nella l. n. 14/2024 che tutti i contatti con il legale – dal rilascio della procura alla trasmissione dei documenti, fino ai colloqui – avverranno telematicamente, anche in sede di giudizio, salvo che ciò non sia fattibile e non sia possibile rinviare l'udienza: solo in tal caso il legale potrà recarsi nel centro albanese per assistere il migrante (viene previsto un rimborso di massimo 500 euro). Né il Protocollo, né la legge n. 14/2024 regolamentano esaustivamente tale fondamentale garanzia, che trova riconoscimento nell'ordinamento italiano e in quello sovranazionale. Al riguardo sono state espresse forti perplessità, sia da parte accademica, che in seno alla società civile (audizioni disponibili al link [www.youtube.com/watch?v=Gm2TN2gCj1A](https://www.youtube.com/watch?v=Gm2TN2gCj1A)): nello specifico, ci si è chiesti se verrà fornito alle persone sbarcate in Albania un elenco di legali da poter contattare e come verrà garantito, in concreto, il diritto delle stesse di comunicare con il proprio avvocato, ma anche con i familiari e le organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti umani, alle quali la l. n. 14/2024 garantisce l'accesso ai centri. Invero, la circostanza che le strutture si trovano nel territorio di uno Stato terzo, e sono raggiungibili solo affron-

tando un viaggio e delle spese, fa sorgere dei dubbi sulla possibilità per le persone ivi trattate di ottenere informazioni sufficienti sulle procedure di asilo e sui diritti di cui beneficiano, di avere il supporto necessario a preparare l'audizione, e per presentare ricorso sia avverso la privazione della libertà, sia avverso l'eventuale diniego della domanda di protezione internazionale. Più in generale, non si è persuasi che possa essere realizzato in Albania un monitoraggio efficace sul rispetto delle procedure e dei diritti umani.

5. A margine dell'analisi svolta, che non ha pretese di esaustività, è di chiara evidenza che l'intesa tra Italia e Albania, pur inserendosi a tutti gli effetti nel processo di esternalizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo, si discosta dai precedenti forniti dalla dichiarazione UE-Turchia, dal memorandum Italia-Libia, *et similia*. Si è visto infatti che l'Italia manterrà la giurisdizione sui centri che verranno realizzati in Albania, dove tra l'altro troverà applicazione la normativa italiana (ed anche, a nostro avviso, quella dell'Unione europea). Ciò malgrado, come si è provato ad evidenziare, non mancano numerosi profili di criticità, a partire dalla ambiguità delle norme anche su questioni che concernono l'esercizio di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana e dalle fonti sovranazionali cui l'Italia è vincolata. Peraltro, non si è persuasi che alle persone sbarcate in Albania sia possibile garantire standard di accoglienza e di trattamento analoghi a quelli previsti in territorio italiano, in contrasto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione medesima.

Neppure è escluso che si determinino circostanze nelle quali a venire in rilievo sarà la giurisdizione albanese, ad esempio in caso di fughe dai centri o laddove non possano essere garantite le cure mediche necessarie nella struttura ospedaliera realizzata dall'ente gestore italiano. La Corte costituzionale albanese ha chiarito che devono trovare applicazione nei confronti delle persone trasportate in Albania le garanzie previste dalla propria carta costituzionale, ma tale precisazione non esaurisce tutte le preoccupazioni che possono derivare dall'attuazione dell'intesa.

È piuttosto evidente la natura politica dell'operazione portata avanti dal governo italiano, che si giustifica probabilmente con l'esigenza di dimostrare l'impegno nel contenimento degli arrivi, in occasione del rinnovo del Parlamento europeo. È indubbio, infatti, che il numero limitato di persone che verranno trasferite in Albania non avrà un impatto significativo in termini di gestione degli ingressi e dell'accoglienza. Dunque, una soluzione inefficace che, al contempo, è suscettibile di determinare serie violazioni dei diritti umani e profili di responsabilità, anche a livello sovranazionale e internazionale, dello Stato italiano. Né il modello Italia-Albania mira a conseguire gli obiettivi delle proposte sulla creazione di centri di transito avanzate nei primi anni Duemila e che abbiamo richiamato poc'anzi: le persone continueranno ad affrontare viaggi lunghi e pericolosi e si troveranno reclusi in centri distanti da casa, tra l'altro a costi esosi per lo Stato italiano (art. 6, l. 14/2024). La gestione delle strutture in Albania costerà infatti circa *650 milioni di euro* ([www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)), in una fase notoriamente caratterizzata dal sottofinanziamento di servizi pubblici essenziali e dall'aumento di una condizione di povertà diffusa. Un simile, ingente impegno di spesa avrebbe potuto contribuire al rafforzamento del sistema di asilo nazionale, che sconta una condizione di criticità costante (è interessante segnalare che rimostranze analoghe relative al personale di polizia sono state espresse dal Siulp nella nota del 28 maggio 2024).

L'impianto complessivo della cooperazione tra Italia e Albania ci pone di fronte a una prospettiva potenzialmente distopica, di persone condotte in centri chiusi, circondati da alte mura e realizzati in lande desolate, da cui non potranno allontanarsi e dove potrebbero trascorrere anche un anno e mezzo della loro vita. Com'è stato osservato (L. Neri, relazione nell'ambito del convegno "Presente e futuro del diritto di asilo in Italia e in

Europa”, Università degli Studi Milano-Bicocca, 31 maggio 2024), tale impianto sembra essere essenzialmente preordinato a convincere gli interessati a non migrare. *Lasciate ogni speranza, o voi che...sperate di entrare*, potrebbe dirsi, parafrasando il sommo poeta.

Ad ogni modo, nel momento in cui si scrive, la legge n. n. 14/2024 non è ancora divenuta operativa. In ragione delle gravi lacune normative, già evidenziate in sede di dibattito parlamentare, ma che si è preferito non colmare, considerazioni più puntuali potranno (e dovranno) essere formulate sulla base della sua concreta attuazione.

**Adele Del Guercio\***

**ABSTRACT. *Abandon all Hope, Ye Who Hope to Enter Here. Reflections on the Italy-Albania Deal***

This paper focuses on the controversial Protocol agreed by Italy with Albania in November 2023, which, along with law No. 14/2024, will define a *sui generis* model of externalization of migration and asylum policy. The author will concentrate in particular on problematic aspects of this model, such as the manner by which people rescued at sea are transferred to Albania, their automatic detention in Albanian centres, the identification and treatment of vulnerable persons, and the difficulty of guaranteeing rights such as the right of defence.

*Keywords:* Italy-Albania deal; externalization; jurisdiction; border procedures; detention; vulnerability.

\* Adele Del Guercio, Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Dipartimento di Scienze umane e sociali, adelguercio@unior.it