PROTOCOLLO ALBANIA

MODIFICHE E CRITICITÀ DEL DL 37/25

Il Governo italiano ha modificato il Protocollo Albania dando vita all'ennesimo Decreto Legge che introduce rilevanti novità e ancora una volta incide negativamente sui diritti delle persone migranti in Italia. Sotto il richiamo dell'emergenza, stavolta esplicitamente dettata dalla necessità di "adottare misure volte a garantire la funzionalità e l'efficace utilizzo delle strutture di trattenimento", si cancellano diritti e si piega la normativa in una corsa verso la costruzione di un sistema sempre più securitario e ispirato da logiche di feroce esternalizzazione.

COSA MODIFICA

1) Modifica l'art. 3 della legge di ratifica del Protocollo Italia - Albania:

- **Cambia i destinatar**i: prima potevano essere condotte in Albania esclusivamente le persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso. **Ora potranno essere condotte nelle strutture albanesi anche le persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati che si trovano nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio in Italia.**

- **Amplia la finalità dell'utilizzo del centro: ne introduce l'utilizzo stabilmente come CPR a prescindere dall'applicazione di una procedura accelerata di frontiera**. Viene infatti introdotto il trasferimento effettuato dai CPR in Italia alla struttura in Albania specificando che il Protocollo non fa venire meno il titolo del trattenimento, né produce effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto, ovvero il rimpatrio.

2)Modifica l'art.14 TU immigrazione: **viene meno l'obbligo di trattenimento nel CPR più vicino e rende i trasferimenti tra i diversi centri più semplici.**

- Prima il Questore poteva disporre il trattenimento dello straniero per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino. Ora la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno **può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro**.

- Inoltre viene introdotta la **facoltà di disporre, in ogni momento, il trasferimento dello straniero in altro centro**.

LE MAGGIORI CRITICITÀ

MODIFICA UNILATERALE DEL PROTOCOLLO ALBANIA

Il **Governo italiano ha modificato in modo unilaterale il Protocollo - un trattato internazionale ratificato con la legge n.14 del 2024 - intervenendo esclusivamente sulla legge di ratifica.** Obiettivo è ampliare in maniera evidente il contenuto dell'accordo e modificarne le finalità. **La modifica è in contrasto con l'art. 26 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati** che esplicitamente prevede il principio del "*pacta sunt servanda*", sancendo il diritto per lo Stato contraente non coinvolto nel processo di modifica a non esserne vincolato e a recedervi.

Questa modifica si configura come una violazione dell'**Art. 117 Cost.,** che vincola al rispetto degli obblighi internazionali, e dell'**Art.80 Cost**. che prevede che le Camere autorizzino con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. La procedura dell'art.80 Cost. prevede una legge rinforzata. È illegittimo un decreto legge come quello proposto che modifica unilateralmente un atto bilaterale come il protocollo Italia Albania. Non vi è nessun elemento che confermi una disponibilità in tal senso dell'Albania e che un'eventuale intesa abbia percorso le strade di rito.

Inoltre, vi sono delle contraddizioni palesi nei contenuti del Protocollo. La stessa Corte Costituzionale albanese, nella sentenza n.2/2024, ha evidenziato che i migranti potranno rimanere in Albania **non oltre 28 giorni** previsti dalla legislazione italiana per concludere la procedura accelerata di frontiera, laddove la modifica intervenuta consente invece il trattenimento presso il centro di Gjader di persone già trattenute su territorio italiano per un periodo massimo di 18 mesi e in attesa di rimpatrio.

ASSENZA DI MOTIVAZIONE

Non viene fornito alcun chiarimento in merito alla motivazione per la quale si effettua il trasferimento da un CPR in Italia a quello in Albania, provvedimento amministrativo quindi privo di rispondenza a criteri predefiniti. Questa lacunosità espone i soggetti che verranno trasferiti in Albania a un evidente **trattamento discriminatorio**.

LIMITAZIONE DELLA TUTELA LEGALE

Tra gli aspetti più problematici vi è indubbiamente la tutela giuridica, ovvero come il diritto a un ricorso effettivo e a un equo accesso alla tutela giurisdizionale possa conciliarsi con le **procedure delocalizzate**. Un diritto fondamentale sancito anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue che stabilisce che "*Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice*".

LE MAGGIORI CRITICITÀ

Il trattenimento di cittadini stranieri nella struttura di Gjadër comporta una restrizione dell'assistenza legale che non incide solamente sulla fruizione dei diritti dei richiedenti asilo sottoposti a procedure di frontiera - con le gravi conseguenze che abbiamo già potuto verificare nei primi tentativi di applicazione del Protocollo - ma anche sulla tutela dei diritti riconosciuti alle persone migranti in trattenimento amministrativo. Nel **Rapporto Oltre la frontiera** del Tavolo Asilo viene rilevato infatti che *"Nelle tre missioni che si sono svolte in questi mesi sono mancati sia gli Enti di Tutela a cui non è consentito di entrare autonomamente in contatto con le persone migranti, sia gli avvocati, i quali non sono mai entrati in contatto con le persone migranti prima dell'udienza di convalida...La conseguenza è che la difesa già in questa prima fase procedurale è solo formale ma non reale, nonostante incida sul diritto fondamentale alla libertà personale"*.

L'estensione dell'accordo ad altre persone migranti può compromettere anche per loro, in maniera irreparabile, l'accesso alla giustizia, l'effettività dei rimedi giurisdizionali e a forme di assistenza in giudizio, andando a violare l'art 3. della Costituzione.

Ricordiamo che la c.d Direttiva Lamorgese - che mira ad assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione interna dei CPR istituiti nel territorio nazionale e per l'erogazione dei servizi - prevede che possano accedere al Centro previa autorizzazione, tra gli altri, familiari, ministri di culto accreditati presso la confessione religiosa di appartenenza su richiesta dello straniero, personale della rappresentanza diplomatica o consolare del Paese di origine, su richiesta dello straniero o dell'unità organizzativa dell'Ufficio Immigrazione presente nel Centro, rappresentanti di enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore e associazioni di volontariato o cooperative di solidarietà sociale ammesse a svolgere attività di assistenza. Oltre, chiaramente, al difensore dello straniero che può fare accesso, previa esibizione di apposito mandato.

In Albania questo accesso è evidentemente limitato.

Il Protocollo prevede che l'accesso alle strutture sia garantito per assicurare il diritto di difesa "agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile". Chiaramente non la stessa platea di persone previste dalla Direttiva Lamorgese.

TUTELA DELLA SALUTE

Nella Direttiva Lamorgese vengono riconosciuti una serie di diritti collegati alla tutela della salute, che non possono essere tutelati all'interno del Protocollo. È infatti prevista nei CPR l'esistenza di un presidio sanitario in cui è assicurata la presenza di personale medico e paramedico, quest'ultimo per 24 ore al giorno, compresi i giorni festivi. **L'articolo 3 della Direttiva è cruciale per le garanzie poste a presidio del diritto della salute delle persone migranti trattenute nei CPR, garanzie che sembrano essere totalmente disattese nel nuovo decreto legge.**

L'articolo prevede diversi livelli di tutela. In primo luogo, una valutazione dell'idoneità sanitaria della persona prima dell'ingresso nel centro. Infatti "*Lo straniero accede al Centro previa visita medica effettuata di norma dal medico della ASL o dell'azienda ospedaliera, disposta su richiesta del Questore – anche in ore notturne – volta ad accertare l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose perla comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico degenerative - rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile*".

La principale finalità della disposizione è quella di effettuare una valutazione dello stato di salute delle persone migranti che saranno trattenute per valutare se possano ricevere le adeguate cure in comunità ristrette quali sono i CPR. Vogliamo ricordare come il mancato screening di idoneità alle misure restrittive violerebbe principi di rispetto della dignità umana, perché potrebbe porre in restrizione persone potenzialmente non idonee.

Inoltre, nel caso in cui questo controllo di salute preventivo non venga effettuato, la Direttiva prevede lo svolgimento della visita entro 24 ore dall'ingresso nel CPR da parte del medico della ASL con cui la Prefettura sede del CPR ha stipulato apposito protocollo. Ci si domanda nell'ipotesi specifica dell'Albania quale sia l'ASL di riferimento del personale medico che effettuerà il controllo, se sarà garantito l'intervento di personale pubblico o se tale ruolo ricadrà sul medico dell'Ente gestore che non può garantire lo stesso livello di terzietà.

La Direttiva prevede poi, successivamente all'entrata nel CPR, lo svolgimento di uno screening medico da parte del medico responsabile presente nel Centro, per valutare lo stato di salute generale della persona nonché eventuali profili di vulnerabilità. Ancora una volta **la ratio è quella di raccogliere elementi sanitari per predisporre eventuali visite mediche specialistiche o percorsi diagnostici e terapeutici presso le competenti strutture sanitarie pubbliche e valutare l'idoneità della persona alla vita comunitaria ristretta.**

La **certificazione di idoneità sanitaria alla permanenza nel CPR** ha un ruolo fondamentale anche per la convalida e la proroga del trattenimento. Infatti, la documentazione viene allegata al fascicolo della persona e sottoposta al Giudice in sede di convalida/proroga del trattenimento. In presenza di una domanda di protezione internazionale, la documentazione viene trasmessa alla Commissione Territoriale competente a definire la richiesta d'asilo.

La direttiva Lamorgese prevede che il Prefetto, dove ha sede il CPR, provvede al coordinamento con le strutture sanitarie pubbliche per le visite mediche di accertamento dell'idoneità alla vita in comunità ristretta, nonché per la prestazione delle cure e dei servizi specialistici previsti, attraverso la stipula di un protocollo d'intesa. **Nel caso del Protocollo Albania la Prefettura competente è quella di Roma. Tuttavia, è evidente la difficoltà di implementare una normativa volta a garantire la tutela della salute delle persone migranti trattenute data l'extraterritorialità del trattenimento. Crediamo si possa configurare una violazione dell'Art. 32 della Costituzione.**

IMPOSSIBILITÀ DI RISPETTARE STANDARD UNIFORMI RISPETTO AI CPR PRESENTI SUL TERRITORIO ITALIANO

La Direttiva Lamorgese ha voluto assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione interna dei CPR istituiti nel territorio nazionale e per l'erogazione dei servizi all'interno degli stessi.

Sono diversi le regole e i servizi che non possono essere garantiti in maniera omogenea nelle strutture realizzate in Albania, andando anche in questo caso a creare forti disuguaglianze tra persone che versano nella stessa condizione giuridica. Tra i punti di maggiore criticità:

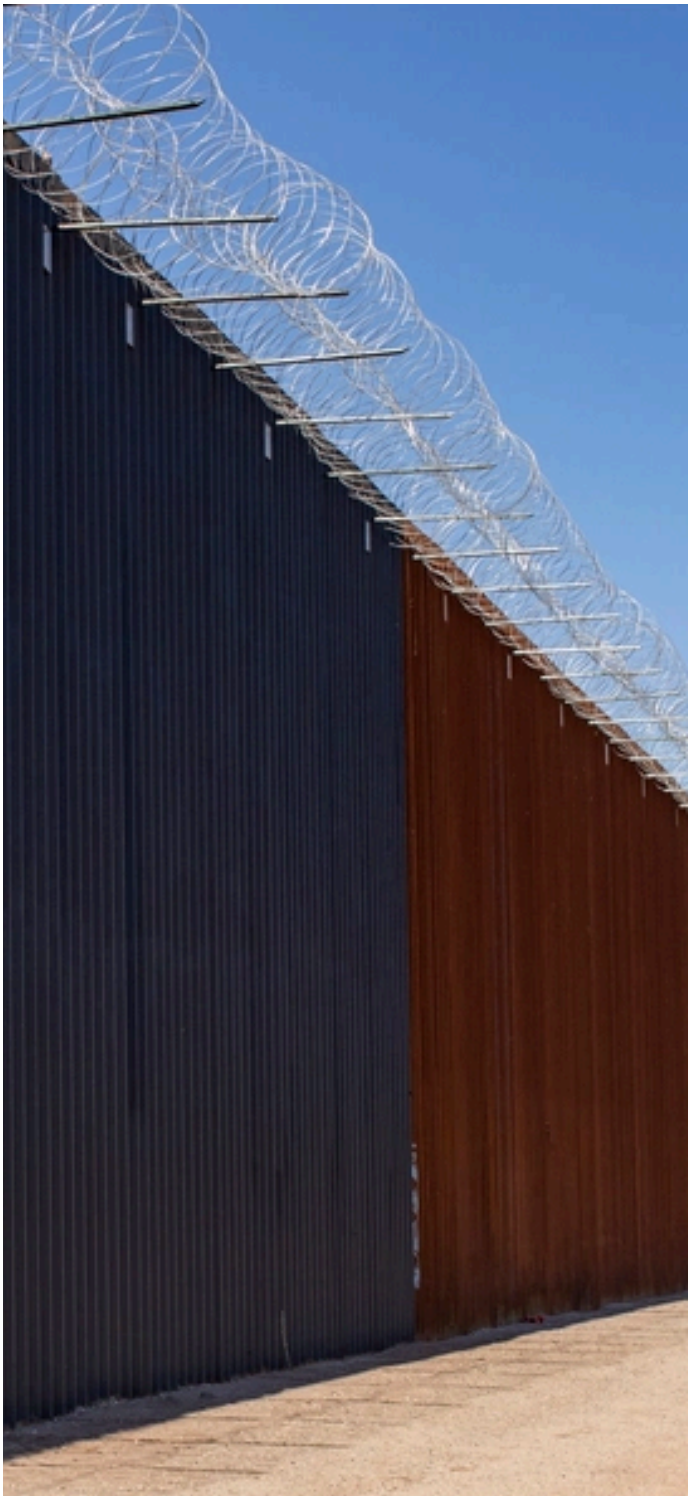
- **Monitoraggio**: il Prefetto competente per territorio deve garantire il monitoraggio dei CPR effettuato attraverso frequenti sopralluoghi. È del tutto evidente come questa previsione essenziale per la tutela delle persone ivi detenute non possa essere esercitata in territorio albanese.
- **Comunicazioni**: deve essere assicurato il servizio di corrispondenza epistolare e telefonica, garantendo quotidianamente la spedizione o il recapito della corrispondenza. La collocazione del centro in Albania non può che ritardare e rendere più complesse le comunicazioni, andando inoltre a comportare oneri aggiuntivi per lo Stato italiano.
- **Comunicazioni telefoniche** assicurate con l'esterno, a mezzo di apparecchi telefonici fissi installati nel Centro in luoghi di libero accesso da parte degli stranieri. Dalle missioni di monitoraggio realizzate dalle associazioni del Tavolo asilo, tra cui il CIR, abbiamo potuto constatare come particolarmente critico per le persone detenute in Albania l'accesso agli apparecchi telefonici e la possibilità di comunicare con l'esterno
- **Organizzazione delle attività ricreative, sociali e religiose** in modo da consentirne la fruizione giornaliera anche utilizzando gli spazi appositamente dedicati. "La struttura è collocata in un'area ulteriormente recintata, anche nella parte superiore (soffitto/cielo). I container sono leggermente più grandi rispetto agli altri, ma in ogni caso all'apparenza non conformi ai parametri previsti per le strutture di questa natura. Sono attrezzati per contenere 4 persone e sono dotati di bagno interno. Fuori dai container vi è una sorta di piccolo atrio. Lo spazio, di colore verde (a voler simulare un prato) e appare molto limitato. Sulla parte frontale destra vi è una stanza piccolissima (dimensioni un metro e mezzo x due metri circa) destinata alla preghiera". Queste le condizioni verificate belle missioni di monitoraggio realizzate dalle organizzazioni del Tavolo Asilo e pubblicate nel **Rapporto Oltre la frontiera**, che rendono evidente la criticità della struttura rispetto alla possibilità di fruire delle indispensabili attività ricreative e sociali.

EXTRATERRITORIALITÀ

In questa applicazione del Protocollo il **concetto di extraterritorialità si presenta in tutta la sua contraddizione. Ci troviamo infatti di fronte a persone che si trovano in Italia e debbono essere allontanate dal territorio, e che vengono trasferite in un territorio extra UE, prima di essere rimpatriate nel loro Paese di origine.**

Che ci si trovi in territorio albanese è chiaramente previsto anche dallo stesso protocollo laddove si evidenzia che la Parte albanese riconosce alla Parte italiana il diritto all'utilizzo delle Aree, escludendo qualsiasi cessione del territorio. Appare evidente come ci si trovi di fronte a una finzione giuridica dove si riconosce una giurisdizione di un Paese europeo nella territorialità di un paese terzo.

Un utilizzo ancora più estremo di questo concetto, tenendo presente che nella formulazione originale del Protocollo molta enfasi veniva posta sulla finzione giuridica di non ingresso e sulla conseguente, se pur altrettanto discutibile, applicazione della procedura di frontiera, per evidenziare che i richiedenti non avevano fatto accesso al territorio italiano/europeo.



INCONGRUENZA CON LA DIRETTIVA RIMPATRIO E INSENSATEZZA DEL PROCESSO

Per le sue caratteristiche il Protocollo si configura come unicum perchè non è basato sul trasferimento della responsabilità per il rimpatrio ad altri Paesi, dato che non viene attribuito all'Albania il compito di svolgere le procedure di rimpatrio, ma viene estesa in tale Stato terzo la giurisdizione e l'applicabilità del corpus normativo italiano ed europeo relativamente ai cittadini di Paesi terzi "in quanto compatibile".

La direttiva rimpatri non prevede l'ipotesi che nel procedimento di rimpatrio sia coinvolto uno stato terzo, fatta eccezione per il paese di origine, il paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese o un altro paese terzo in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato.

Secondo la Direttiva 2008/115/CE ancora vigente, che resterà in vigore fino all'approvazione definitiva del Nuovo regolamento, i rimpatri possono avvenire soltanto dal territorio degli Stati membri, si prevede infatti come "esecuzione dell'obbligo di rimpatrio", "il trasporto fisico fuori dallo Stato membro" (art 3 par. 5).

Non potendosi attuare rimpatri da Paesi terzi, a rischio di infrangere la normativa comunitaria, dobbiamo presumere che i centri in Albania verranno utilizzati solo per il trattenimento delle persone che dovranno poi essere riportate in Italia per eseguire l'espulsione. Un utilizzo insensato delle risorse e una visione umiliante delle persone.

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA E DIFFICOLTÀ CHE VENGA RISPETTATA

Il nuovo decreto prevede una clausola di invarianza finanziaria che appare di difficile attuazione almeno sotto due aspetti:

- **L'allargamento della platea dei destinatari** contenuta determinerà inevitabilmente degli oneri aggiuntivi derivanti dal trasferimento anche di coloro i quali, in stato di trattenimento amministrativo in Italia, verranno condotti coattivamente e sotto sorveglianza in Albania. Inoltre, alla luce dell'attuale Direttiva 2008/115/CE, il loro eventuale rimpatrio potrà avvenire esclusivamente dal territorio dello Stato membro, comportando quindi ulteriori costi per il loro ritorno in Italia. Ancora il loro rientro sul territorio italiano dovrà essere garantito in caso di decorrenza dei termini di trattenimento, o mancata proroga del provvedimento di convalida. E' evidente che il trasferimento in Albania e il successivo rientro in Italia di tutte le persone qui condotte determinerà un onere aggiuntivo a carico dello Stato.

- **Esigenze sanitarie**: nel Protocollo è previsto che "In caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possono fare fronte nell'ambito delle strutture di cui al paragrafo 1, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane responsabili delle medesime strutture per assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili ai migranti ivi trattenuti. I costi dei servizi sanitari offerti dalla Parte albanese sono a carico della Parte italiana". Sono purtroppo note le continue rivolte che si consumano in Italia all'interno dei CPR, le morti, gli atti di autolesionismo, i suicidi. Queste tristi evidenze sono ampiamente documentate in numerosi report e pubblicazioni redatti da associazioni, confermando con ciò la necessità di ricorrere con grande frequenza alle strutture ospedaliere territoriali. Necessità che si rileverà con ogni probabilità in Albania andando inevitabilmente ad aumentare i costi dell'operazione.

CONCLUSIONI

Crediamo non sia possibile proporre in fase parlamentare alcun emendamento volto a migliorare un testo che introduce gravi violazioni del diritto nazionale e comunitario. Un sistema che apre le porte e va a testare un modello di esternalizzazione che deteriora e cambia il volto del paradigma di gestione europeo sulle migrazioni. Ancora una volta il Governo italiano precorre i tempi, anticipando le **gravi tendenze comunitarie in tema di rimpatri, detenzione e gestione fuori i confini dell'Unione delle persone migranti e proponendo modelli gravemente lesivi dei loro diritti fondamentali.**