

Commenti e raccomandazioni dell'UNHCR sul disegno di legge 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"

L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per l'Italia, la Santa Sede e San Marino, nello spirito di costante e fattiva collaborazione con le autorità italiane, con la presente nota intende condividere alcune osservazioni e raccomandazioni sul Disegno di Legge n. 1620 del 18/12/2023, recante disposizioni finalizzate alla *"Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sul rafforzamento della cooperazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con il quadro legislativo nazionale"*.

I commenti dell'UNHCR sono elaborati sulla base del mandato conferito all'Agenzia dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), relativo alla protezione internazionale dei rifugiati e all'assistenza agli Stati nella ricerca di soluzioni durevoli (Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 1950, Risoluzione UNGA 428(V)). L'UNHCR adempie al suo mandato supervisionando, *inter alia*, l'applicazione della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 (Paragrafo 8 dello Statuto dell'UNHCR del 1950), in cooperazione con gli Stati (articolo 35 della Convenzione del 1951).

In base al Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania (da qui in avanti "Il Protocollo"), l'Italia è autorizzata a creare e utilizzare - a proprie spese - due strutture nel territorio albanese per l'accoglienza e la gestione dei "migranti" presi a bordo in alto mare e trasferiti in Albania da mezzi delle autorità italiane. Nel Protocollo non vi è alcun riferimento esplicito a rifugiati o richiedenti asilo, ma solo a "migranti". A questo proposito, l'UNHCR sottolinea che ciò non altera gli obblighi degli Stati ai sensi della Convenzione del 1951 e della normativa internazionale e regionale sui rifugiati e sui diritti umani, nei confronti delle persone che cercano o potrebbero, comunque, avere bisogno di protezione internazionale.

In base al Protocollo, le strutture saranno sottoposte alla giurisdizione italiana e le richieste di protezione internazionale saranno definite in base alle norme italiane sull'asilo. Durante la procedura di asilo, i richiedenti non saranno liberi di muoversi, al di fuori delle suddette strutture, in territorio albanese. Una volta completate le rilevanti procedure, l'Italia è responsabile dell'allontanamento di tutte le persone soggette all'applicazione del Protocollo dal territorio albanese.

L'UNHCR è pienamente consapevole del complesso scenario internazionale in cui è stato firmato il Protocollo e riconosce gli sforzi compiuti dalle autorità italiane nell'individuare soluzioni per rispondere all'attuale situazione di eccezionale pressione migratoria, tentando di preservare, al contempo, l'integrità e l'efficienza del sistema di asilo, nell'interesse delle persone con esigenze di protezione internazionale. Inoltre, l'UNHCR riconosce che l'Italia, pur optando per un accordo di trasferimento, ha scelto di mantenere la propria giurisdizione e, di conseguenza, la responsabilità ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, nei confronti dei richiedenti asilo trasferiti.

Lo scorso 5 dicembre, il Consiglio dei Ministri italiano ha adottato una proposta di legge per la ratifica e l'esecuzione del Protocollo, trasmessa al Parlamento il 18 dicembre per l'avvio dell'iter

legislativo.¹ La presente nota analizza il Protocollo e il disegno di legge di ratifica e fornisce osservazioni e raccomandazioni.

I. Posizione e raccomandazioni dell'UNHCR sugli accordi di trasferimento

Secondo l'UNHCR, le domande dei richiedenti asilo dovrebbero di norma essere esaminate nel territorio dello Stato in cui costoro arrivano e nel quale richiedono protezione, o che li ha intercettati, o che comunque abbia giurisdizione su di loro.² Ciò è in linea con la prassi generale degli Stati.³ Sebbene in alcune circostanze l'esame delle richieste di protezione internazionale al di fuori del territorio dello Stato che ha effettuato l'intercettazione possa costituire un'alternativa alle procedure svolte all'interno del Paese, tale soluzione deve garantire il pieno rispetto dei diritti delle persone interessate, compreso l'accesso alla protezione internazionale, se necessario.⁴ Inoltre, sebbene gli Stati possano stipulare accordi che prevedano il trasferimento dei richiedenti asilo da un Paese all'altro, al fine dell'esame delle domande di protezione internazionale, **lo Stato che effettua il trasferimento mantiene le proprie responsabilità e tali accordi dovrebbero includere le garanzie necessarie ad assicurare il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati**, in particolare il fondamentale principio di non respingimento. Tali accordi devono essere finalizzati a migliorare la condivisione degli oneri e delle responsabilità e la cooperazione internazionale/regionale e **non tradursi in un trasferimento di responsabilità**. Devono, inoltre, **contribuire al complessivo miglioramento dello spazio di protezione**.⁵

In caso di accordo finalizzato all'esame delle richieste di protezione internazionale da parte di uno Stato sul territorio di un altro, lo Stato che esercita la giurisdizione e il controllo sulle persone interessate mantiene la responsabilità di garantire il rispetto dei loro diritti, ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Ciò include la garanzia di condizioni di accoglienza e trattamento adeguate, in linea con gli standard internazionali rilevanti, con particolare riferimento alla protezione dal respingimento e alle garanzie procedurali necessarie ad assicurare una determinazione equa ed efficiente delle esigenze di protezione internazionale, ove rilevante.⁶

¹ [leg.19.pdl.camera.1620.19PDL0068550.pdf](https://www.camera.it/leg19/pdl/leg19pdl0068550.pdf).

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, May 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>. UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, novembre 2010, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>.

³ UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, novembre 2010, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>.

⁴ UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, November 2010, available at: <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>.

⁵ In linea con il preambolo della Convenzione del 1951, tali accordi devono portare allo sviluppo della cooperazione internazionale per sostenere la protezione dei rifugiati, rafforzare la condivisione delle responsabilità ed essere coerenti con l'esercizio più ampio possibile dei diritti e delle libertà fondamentali dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Il diritto internazionale impone agli Stati di adempiere in buona fede agli obblighi previsti dai trattati.

⁶ UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, novembre 2010, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>, Parte II, sulla giurisdizione e il controllo. Si veda anche la Parte IV per una completa disamina degli standard rilevanti e dei principi relativi all'esame delle richieste di protezione internazionale sul territorio di un altro Stato.

Il Protocollo non ha come finalità esplicita il trasferimento in Albania, ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, del riconoscimento della stessa o del soggiorno, delle persone che rientrano nel suo ambito di applicazione.⁷ Tuttavia, allorché un richiedente asilo o una persona ritenuta bisognosa di protezione internazionale venga trasferita dall'Italia in Albania o in qualsiasi altro Stato, è necessario che siano previste una serie di garanzie specifiche.

Se le seguenti garanzie non sono assicurate, il trasferimento non potrà essere considerato appropriato:

- In primo luogo, **l'appropriatezza del trasferimento dei richiedenti asilo dovrà essere valutata su base individuale, nel rispetto delle garanzie procedurali, prima della realizzazione dello stesso.**⁸ Le valutazioni da effettuarsi prima del trasferimento sono particolarmente importanti per le persone vulnerabili, compresi i minori non accompagnati e separati.⁹
- In secondo luogo, i richiedenti asilo e rifugiati soggetti a trasferimento nell'ambito di un accordo bilaterale devono, sia per previsione normativa che in pratica, avere accesso a diritti certi, prima fra tutti la protezione dal respingimento, e a **procedure eque ed efficienti per la determinazione dello status di rifugiato.** Devono, inoltre, essere trattati in conformità agli standard internazionali riconosciuti (tra cui condizioni adeguate di accoglienza; accesso alla salute, all'istruzione e ai servizi di base; garanzie contro la detenzione arbitraria; individuazione delle persone con esigenze specifiche e relativa assistenza; informazioni e consulenza legale).¹⁰
- Qualsiasi accordo tra Stati deve garantire che tutte le persone **riconosciute bisognose di protezione internazionale, possano beneficiare dell'asilo e/o accedere a una soluzione durevole.**¹¹

In conclusione, gli accordi tra Stati non sono appropriati quando le garanzie di cui sopra non possono essere accordate; quando rappresentano un tentativo, totale o parziale, da parte di uno Stato parte della Convenzione del 1951 di venire meno alle proprie responsabilità; ovvero quando sono usati come giustificazione per negare o limitare la giurisdizione e le proprie responsabilità in base al diritto internazionale o regionale dei rifugiati e dei diritti umani.

II. Raccomandazioni sul contenuto del Protocollo e della legge di ratifica

1. Normativa applicabile

Il Protocollo e il disegno di legge di ratifica stabiliscono che i centri in Albania e le persone trasferite in base ad essi saranno sotto la giurisdizione italiana.

⁷ In base all'Art. 2 del Protocollo, la finalità esplicita dello stesso è "rafforzare la cooperazione bilaterale tra le Parti in materia di gestione di flussi migratori provenienti da Paesi terzi, in conformità al diritto internazionale e quello Europeo".

⁸ UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, maggio 2013, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, p. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ ExCom Conclusion No. 8 (XXVIII) (Determination of Refugee Status) (1977); UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 maggio 2001, EC/GC/01/12, nel sito: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>. UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, maggio 2013, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, p.3.

¹¹ UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, maggio 2013 nel sito: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, p. 2.

Si prevede che **trovi applicazione la legislazione italiana in materia di immigrazione e asilo**¹², nonché *"la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale"*.¹³ Una clausola specifica stabilisce che questo quadro giuridico **"si applica ove compatibile"**, senza ulteriori precisazioni.¹⁴

Il Protocollo e il disegno di legge di ratifica non chiariscono che cosa accadrà qualora la normativa indicata come applicabile non risulti *"compatibile"* con le situazioni concrete che potrebbero verificarsi in sede di applicazione del Protocollo stesso. Ciò potrebbe lasciare le persone interessate in un limbo, con il rischio di deroga a diritti e garanzie fondamentali.¹⁵

In secondo luogo, la relazione tra l'accordo e il diritto dell'UE non è chiara.¹⁶ Il disegno di legge di ratifica fa espressamente riferimento alla legislazione nazionale che attua il Sistema europeo comune di asilo (CEAS, in particolare le direttive qualifiche, procedure e accoglienza) e non all'applicazione del CEAS o, più in generale, delle direttive. Pertanto, le autorità italiane applicheranno le disposizioni nazionali di recepimento del diritto dell'UE che potrebbero non essere sempre pienamente coerenti con le corrispondenti disposizioni delle direttive UE pertinenti (ad esempio, in materia di domande reiterate).

Ciò potrebbe avere implicazioni sui procedimenti giudiziari: mentre per una persona che si trova sul territorio italiano, in base al principio del primato del diritto dell'UE, il giudice competente (ad esempio la Sezione specializzata in materia di immigrazione e asilo) potrebbe decidere di non applicare la legislazione italiana, ma, bensì, di applicare direttamente il diritto dell'UE in caso di incompatibilità, questo non sarebbe possibile per una persona coinvolta in un contenzioso - originato dall'applicazione del Protocollo - mentre si trova in Albania. La differenza di trattamento che potrebbe derivarne desta preoccupazione, soprattutto sotto il profilo del principio di non discriminazione.

Le attività previste dal Protocollo saranno, in ogni caso, soggette al rispetto della Convenzione del 1951, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei patti e dei trattati delle Nazioni Unite di cui entrambi gli Stati sono parte, nonché ai principi generali del diritto internazionale consuetudinario (ad esempio, il principio di non respingimento, il divieto di tortura, etc.). Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE - che comprende il divieto di respingimento e la garanzia del diritto di asilo - è rilevante per l'attuazione del Protocollo e della proposta di legge di ratifica.

¹² Ciò include il Testo unico immigrazione e i decreti legislativi che danno attuazione alle direttive CEAS sulle qualifiche, sulla procedura d'asilo e sull'accoglienza.

¹³ Art. 4 (1), Disegno di legge di ratifica.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Una simile situazione si potrebbe verificare, ad esempio, allorché i termini massimi per il trattenimento di un migrante scadono e non è possibile procedere al rimpatrio. Mentre in Italia questo determinerebbe il rilascio del migrante dal centro di per il rimpatrio, non è chiaro cosa accadrebbe in Albania, considerando che l'Italia è tenuta a non rilasciare sul territorio albanese le persone che rientrano nell'ambito di applicazione del Protocollo.

¹⁶ Il 15 novembre la Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson, ha dichiarato in una conferenza stampa che i servizi legali della Commissione europea hanno realizzato una valutazione preliminare sulla compatibilità dell'accordo di trasferimento dell'asilo tra Italia e Albania con il diritto dell'Unione Europea e ha affermato che *"il diritto dell'Unione Europea non è applicabile al di fuori del territorio dell'Unione Europea, ma il diritto italiano è ad esso collegato e deve seguire il diritto dell'Unione Europea. Quindi, se le leggi italiane vengono applicate - questo è ciò che dice l'accordo - le persone devono essere esaminate secondo le leggi italiane dalle autorità italiane. E dopo una decisione sulla richiesta di asilo da parte dell'Italia, se questo non viene concesso, le persone devono essere riportate nel Paese d'origine o, se non è possibile, in Italia. Ciò significa che l'Italia rispetta la legge dell'UE, sono le stesse regole, ma dal punto di vista legale non si tratta della legge dell'UE, bensì della legge italiana che segue la legge dell'UE"*.

L'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di chiarire meglio il quadro legislativo applicabile alle persone soggette al regime di trasferimento stabilito dal Protocollo e dal disegno di legge di ratifica, senza ricorrere alla "clausola di compatibilità". La mancata soluzione di tali questioni potrebbe portare a situazioni di grave violazione del principio di parità di trattamento tra richiedenti che si trovano nella medesima situazione giuridica.

2. Ambito di applicazione

Il Protocollo chiarisce che solo **le persone sbarcate da mezzi delle competenti autorità italiane** potranno entrare nelle acque o nel territorio albanese (Articolo 4, paragrafo 4), escludendo quindi, dall'ambito di applicazione dell'accordo, lo sbarco in Albania da navi delle ONG o da navi commerciali.

In particolare, il disegno di legge di ratifica prevede che il trasferimento, l'ingresso e il soggiorno in Albania siano consentiti esclusivamente per le persone "*prese a bordo fuori dal mare territoriale dell'Italia e degli altri Stati membri dell'Unione europea*" da navi delle competenti autorità italiane.¹⁷ Si specifica che ciò può avvenire "*anche a seguito di un'operazione SAR*", includendo di fatto le persone prese a bordo a seguito di intercettazioni e/o trasbordi.¹⁸

Le autorità italiane sono autorizzate a utilizzare il territorio albanese **al solo scopo di condurre le procedure di frontiera¹⁹ o di rimpatrio dei richiedenti asilo la cui domanda abbia ricevuto esito negativo, o dei migranti.²⁰** Pertanto, solo le persone le cui situazioni possono essere esaminate in base alle suddette procedure dovrebbero essere trasferite in Albania. L'esenzione dalle procedure di frontiera per le persone con esigenze specifiche²¹ si applicherà anche alle procedure di frontiera²² svolte in Albania.

Né il Protocollo né il disegno di legge di ratifica chiariscono quali autorità, né con quali tempi e modalità operative, effettueranno l'identificazione e lo screening dei migranti e dei richiedenti asilo al fine di individuarne i bisogni specifici e separare coloro che dovranno essere condotti in Albania da quanti verranno ammessi sul territorio italiano.

¹⁷ La definizione molto ampia del tipo di imbarcazioni (è specificato solo che si tratta di imbarcazioni delle autorità italiane) potrebbe includere non solo i mezzi SAR, ma potenzialmente anche mezzi navali che non sono solitamente dedicati alla gestione della migrazione, ma che sono specificamente destinati a tale scopo.

¹⁸ Ciò differisce dalle precedenti dichiarazioni ufficiali del Governo al Parlamento, secondo cui solo le persone soccorse dalle autorità SAR italiane in alto mare sarebbero state portate in Albania: il 21 novembre, il Ministro degli Esteri Tajani ha, infatti, riferito alla Camera dei Deputati sull'accordo Italia-Albania dichiarando che solo coloro soccorsi dalle autorità SAR italiane in acque internazionali sarebbero stati portati in Albania. Resoconto Stenografico dell'Assemblea, nel sito: <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0199/stenografico.pdf>, p. 30.

¹⁹ Le procedure di frontiera si applicano in Italia ai richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine designati come sicuri e alle persone "che sono fermate dopo aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera" (art. 28-bis (6), Decreto Legislativo 25/2008).

²⁰ Art. 1 (c), 4(3), 9 (1), Protocollo.

²¹ Secondo la legge italiana, rientrano in questa nozione: i minori, i minori non accompagnati, le persone con disabilità, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi patologie, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, o legate al loro orientamento sessuale e alla loro identità di genere, o vittime di mutilazioni genitali femminili (art. 17, Decreto legislativo 142/2015). Si noti che il riferimento del Protocollo alle nascite in Albania suggerisce ulteriormente che la possibilità di trasferire in Albania donne in stato di gravidanza non è del tutto esclusa (articolo 9, paragrafo 3).

²² Art. 28 bis (6), Decreto Legislativo 25/2008.

L'UNHCR esprime profonda preoccupazione per l'assenza di disposizioni specifiche relative alle fasi di identificazione e *screening*, ritenute fondamentali per una valutazione individuale della legittimità e adeguatezza dei trasferimenti in base al Protocollo.

L'individuazione di bisogni specifici e lo *screening* delle domande di asilo, al fine di esaminarle con procedure appropriate, sono attività per le quali è necessaria una specifica competenza professionale, così come un solido sistema di gestione dei dati. **Effettuare lo *screening* a bordo delle imbarcazioni in alto mare comporterebbe gravi rischi per i migranti/richiedenti asilo e per gli operatori coinvolti, nonché limiti pratici**, tra cui la necessità di personale specializzato a bordo (ad esempio con competenze mediche e/o di interpretariato) e di sistemi adeguati. **Potrebbe, altresì, comportare problemi di sicurezza e ordine pubblico. Inoltre, uno *screening* condotto a bordo delle imbarcazioni limiterebbe l'applicazione di un meccanismo di monitoraggio trasparente di questa fase della procedura** (o implicherebbe sforzi sproporzionati per garantirlo).

La conduzione delle operazioni di identificazione e *screening* presso i luoghi di sbarco in Albania mostra analoghi limiti, che dovrebbero essere affrontati. Esiste, inoltre, il rischio di trasferimenti multipli per coloro che, sbarcati inizialmente in Albania, potrebbero, poi, essere considerati esenti dall'applicazione del Protocollo e autorizzati a entrare direttamente nel territorio italiano. **Dovrebbero essere previste misure di salvaguardia per garantire che le procedure di identificazione e *screening* in Albania avvengano in modo rapido, equo e nel pieno rispetto dei diritti delle persone interessate, in particolare quelle in situazione di vulnerabilità.**

Inoltre, l'UNHCR ribadisce la propria posizione, già indicata in sede di commento alla L. 50/2023, secondo la quale **solo le domande di protezione internazionale che, nella fase iniziale di raccolta delle informazioni e di registrazione, appaiono manifestamente infondate possono essere incanalate nella procedura di frontiera (che comporterà il trattenimento).**²³ A questo proposito, le fasi di *screening* e di incanalamento nella corretta procedura sono di fondamentale importanza.

L'UNHCR raccomanda che le fasi iniziali di *screening* - mirata alla individuazione dei bisogni specifici - *triage* e incanalamento di ogni domanda nella procedura più appropriata siano adeguatamente regolamentate, con una chiara definizione delle autorità coinvolte - e delle loro responsabilità - nonché di tutte le necessarie garanzie procedurali.

Inoltre, l'UNHCR esprime preoccupazione rispetto alla possibilità che l'attuazione del Protocollo possa portare al prolungamento del viaggio delle persone prese a bordo in alto mare, per consentire lo sbarco in Albania di coloro che potranno essere lì trattenuti, e ritardare l'accesso in Italia e ai servizi di prima assistenza per le persone con esigenze specifiche, che possano essersi già trovate in una situazione di difficoltà in mare. Il tempo trascorso a bordo delle navi dalle persone intercettate o salvate deve essere il più breve possibile e le condizioni a bordo devono rispettare pienamente i loro diritti umani. L'UNHCR sottolinea come l'attuazione dell'accordo non debba avere un impatto negativo sulla complessiva capacità o attività SAR delle autorità italiane.

²³ UNHCR, Legge 5 maggio 2023, n. 50 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare - Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), maggio 2023, nel sito: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2023/05/Nota-tecnica-di-commento-legge-Legge-5-maggio-2023-n.-50.pdf>.

3. Procedura di Asilo

Le autorità competenti per lo svolgimento delle diverse fasi della procedura di asilo ai sensi del Protocollo **sono state individuate e centralizzate a Roma** come segue: la Questura di Roma è designata responsabile per la registrazione delle domande di asilo²⁴, la Commissione territoriale di Roma è competente per la procedura di riconoscimento della protezione internazionale in fase amministrativa - e a tal fine possono essere istituite fino a cinque nuove Sezioni della Commissione stessa²⁵- la Sezione specializzata del Tribunale di Roma è competente sui ricorsi avverso le decisioni della Commissione territoriale in materia di protezione internazionale, mentre l'Ufficio del Giudice di Pace di Roma è competente per la procedura di convalida del trattenimento.²⁶

Per quanto riguarda il **diritto all'assistenza legale**, i richiedenti possono essere assistiti da un avvocato di loro scelta, possono ricevere visite dagli avvocati all'interno del centro e comunicare con loro in videoconferenza. Nel disegno di legge di ratifica **sono incluse disposizioni specifiche volte a garantire l'accesso al diritto all'assistenza legale da remoto** (procure da firmare elettronicamente, udienze in videoconferenza, disposizioni sulla condivisione elettronica dei file tra clienti e avvocati, etc.). Una disposizione prevede che gli avvocati i cui clienti siano ammessi al patrocinio a spese dello Stato possano ricevere il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno per raggiungere le strutture in Albania, qualora le udienze giudiziarie a distanza non siano possibili.

Non sono presenti dettagli sulle modalità con le quali avverranno la registrazione delle domande di asilo e i colloqui da effettuare nella fase amministrativa della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Mentre non risulta chiaro se la registrazione delle domande di asilo e i colloqui nella fase della prima istanza saranno effettuati *in loco* dalle autorità italiane competenti oppure da remoto, sulla base di quanto previsto dalle rilevanti disposizioni del disegno di legge di ratifica, le udienze di convalida del trattenimento e le udienze relative ai ricorsi saranno probabilmente condotte a distanza, tramite videoconferenza.²⁷

L'UNHCR sollecita le autorità italiane a chiarire le modalità con cui saranno svolte le attività di registrazione delle domande di asilo e i colloqui della fase amministrativa della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

L'UNHCR riconosce che **l'uso della modalità di colloquio a distanza può contribuire all'efficienza dei sistemi nazionali di asilo. Tuttavia, i colloqui dovrebbero essere svolti in presenza ogni qualvolta in cui ciò sia possibile**, poiché il colloquio stesso e la possibilità per il/la richiedente di esprimersi al meglio sono aspetti fondamentali per garantire l'equità procedurale. Se si prende in considerazione la conduzione di un colloquio a distanza, la sua adeguatezza nel caso concreto dovrà essere valutata su base individuale prima del colloquio, anche chiedendo il parere del/la richiedente in merito alla modalità a distanza. I colloqui o le audizioni a distanza possono non essere

²⁴ Art. 3(1)(c), Disegno di legge di ratifica.

²⁵ Art. 3(1)(d), Disegno di legge di ratifica.

²⁶ Art. 4 (1), Disegno di legge di ratifica.

²⁷ Art.4 (5), Disegno di legge di ratifica, per la fase giudiziaria. L'art. 12(1) del Decreto Legislativo 25/2008 autorizza le autorità responsabili per l'esame delle richieste di protezione internazionale in prima istanza ad effettuare interviste da remoto.

adatti o appropriati per tutti gli individui, ad esempio quando esigenze specifiche, come quelle legate all'età, alla vista o all'udito, alla salute mentale o a traumi o fattori di altra natura impediscono una partecipazione efficace al colloquio.²⁸

Nel contesto del Protocollo Italia-Albania - il quale sembra implicare che le procedure accelerate di frontiera saranno condotte in condizioni di trattenimento - l'UNHCR raccomanda, **qualora si decida di adottare la modalità dei colloqui da remoto**, di dedicare **specificata attenzione all'attuazione di tale modalità**, al fine di salvaguardare la qualità e l'integrità delle procedure e l'applicazione delle dovute garanzie. Nello specifico, dovranno essere predisposti strumenti tecnici e digitali tali da garantire una larghezza di banda appropriata e una connessione Internet stabile; le disposizioni relative alla protezione dei dati dovranno determinare ogni passo della procedura; la riservatezza della sala colloqui dovrà essere garantita in ogni momento, le tecniche di intervista adeguate al contesto, la disponibilità di interpreti formati e professionali assicurata. L'UNHCR sottolinea inoltre **l'importanza di un'adeguata formazione di tutto il personale coinvolto nei colloqui a distanza, compresi funzionari istruttori particolarmente esperti in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale.**²⁹ **Qualora non dovessero trovare applicazione le raccomandazioni sopra menzionate, il colloquio a distanza potrebbe violare gli standard procedurali e portare a un abbassamento della qualità delle decisioni.** Nel caso in cui le garanzie di cui sopra non possano essere assicurate nei colloqui a distanza, è necessario predisporre misure pratiche, attuabili rapidamente e che consentano di effettuare i colloqui di persona, senza ritardi ingiustificati.

L'UNHCR desidera inoltre sottolineare, con riferimento al diritto all'assistenza legale, che, anche se nel disegno di legge di ratifica sono state inserite specifiche disposizioni volte a garantire l'esercizio di tale diritto, anche a distanza (nonché ad assicurare eventuali interventi in regime di patrocinio a spese dello Stato anche in presenza, in casi eccezionali)³⁰, **persistono preoccupazioni circa l'effettiva possibilità di esercitare in modo significativo il diritto all'assistenza e alla difesa legale** (con specifico riferimento all'effettiva possibilità di scegliere il proprio rappresentante legale tra professionisti qualificati, alla necessità di stabilire un rapporto di fiducia con il proprio rappresentante legale, al diritto alla riservatezza, etc.).

4. Condizioni di trattenimento/libertà di movimento

Il Protocollo e il disegno di legge di ratifica³¹ fanno riferimento a diversi centri da istituire in territorio albanese: una struttura, situata nel porto di Shengjin, da utilizzare per le procedure di ingresso, qualificata come "punto di crisi" (hotspot), ai sensi della legislazione vigente³²; un'altra struttura, situata a Gjader (nell'entroterra), da utilizzare sia per lo svolgimento delle procedure di asilo (con natura giuridica di "punto di crisi") sia per il rimpatrio (considerata una struttura di

²⁸ UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 giugno 2020, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html>.

²⁹ Le raccomandazioni citate si basano sulla recente esperienza di attuazione delle procedure accelerate di frontiera in trattenimento a Ragusa (Modica).

³⁰ Art.4 (2)(3)(5), Disegno di legge di ratifica.

³¹ Art.1 e Allegato 1, Protocollo.

³² Art.10ter, Decreto Legislativo 286/1998.

trattenimento amministrativo, Centro per il Rimpatrio, come disciplinata dalla legislazione nazionale).³³

Le persone trasferite devono rimanere nelle aree sotto la giurisdizione italiana e non sono altrimenti ammesse in territorio albanese, come da restrizione dei movimenti prevista dal Protocollo.³⁴ L'uscita da tali aree è prevista solo in circostanze eccezionali.³⁵ Tali restrizioni equivalgono a una condizione di trattenimento.

Sia il Protocollo, sia il disegno di legge di ratifica fanno riferimento all'applicabilità delle disposizioni interne sul trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti, ragione per cui le garanzie che riguardano il trattenimento nel sistema nazionale (che recepiscono pienamente le garanzie del diritto dell'UE) saranno applicabili al trattenimento in Albania (tra cui la necessità di dimostrare un motivo legittimo per il trattenimento; la revisione periodica; il diritto di contestare la legittimità del trattenimento davanti a un tribunale; le condizioni minime di trattenimento).³⁶

Occorre, inoltre, osservare che l'accordo è modellato sulle procedure di frontiera italiane, che prevedono il trattenimento e che, nella loro attuale formulazione, sono state ritenute da alcuni tribunali italiani in contrasto con il diritto dell'UE. Ciò in relazione **ai motivi su cui si basa il trattenimento** (condizione personale di provenienza da un Paese designato come sicuro o elusione dei controlli di frontiera, combinate con criteri quali la mancanza di documenti o di mezzi finanziari) **e alla mancanza di una valutazione su base individuale da parte dell'autorità competente (Questura) allorché alla misura è stata data attuazione in concreto.** In conseguenza di quanto sopra, le procedure di frontiera con trattenimento in Italia per il momento non vengono applicate, in attesa della decisione in materia da parte della Corte di Cassazione, che si riunirà nel gennaio 2024.

Con riferimento alle **condizioni di trattenimento**, il **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale svolgerà le sue funzioni di monitoraggio** nelle strutture situate in territorio albanese. Le persone trattenute nei centri in Albania avranno il diritto di contattare il Garante attraverso i consueti mezzi di comunicazione garantiti alle persone trattenute nei centri per il rimpatrio in Italia, come previsto dalla legislazione in materia.³⁷

L'accesso alle strutture è garantito agli avvocati, alle agenzie dell'UE e alle organizzazioni internazionali che prestano assistenza e consulenza ai richiedenti asilo, anche se non vi sono indicazioni specifiche sul ruolo che sarà loro consentito di svolgere.³⁸

Come già menzionato nel commento alla L. 50/2023, in relazione alle procedure accelerate in trattenimento e/o in frontiera l'UNHCR ritiene che la mera provenienza da un Paese di origine designato come sicuro, combinata con criteri quali la mancanza di documenti o di mezzi finanziari, **senza una sostanziale valutazione individuale preliminare, non possa essere considerata una base**

³³ Art. 14 (1), Decreto Legislativo 286/1998.

³⁴ Art. 6 (5), Protocollo.

³⁵ L'art. 5 (6) del Disegno di legge di ratifica prevede che in casi eccezionali sia possibile trasferire il migrante da strutture albanesi a strutture corrispondenti sul territorio italiano per proseguire la procedura in Italia, su ordine del responsabile italiano del centro.

³⁶ La durata massima della permanenza in Albania in stato di trattenimento è: 28 giorni per le persone che richiedono asilo (durata massima per il trattenimento nell'ambito delle procedure di frontiera, come previsto dalla legislazione nazionale); fino a 18 mesi per i richiedenti asilo le cui richieste abbiano ricevuto esito negativo (coloro la cui domanda è stata respinta e l'effetto sospensivo non è stato concesso) e per i migranti senza requisiti per l'ingresso e il soggiorno in Italia.

³⁷ Art. 4 (19), Disegno di legge di ratifica.

³⁸ Art. 9(2), Protocollo.

legale sufficiente a legittimare il trattenimento.³⁹ Come già sottolineato in precedenza, quando le procedure di frontiera vengono applicate in relazione a casi manifestamente infondati, la posizione dell'UNHCR è che esse devono garantire le stesse salvaguardie applicate alle domande presentate in altri luoghi e il trattenimento nel contesto di tali procedure deve rimanere una misura eccezionale da valutarsi su base individuale e rivedersi regolarmente.⁴⁰

In linea con le sue posizioni generali, l'UNHCR ricorda che, anche in un contesto di procedure di frontiera, alternative alla detenzione devono essere prese in considerazione dagli Stati, essendo il ricorso alla detenzione possibile soltanto come ultima risorsa, sulla base di motivi legittimi e sotto controllo giudiziario.⁴¹ Inoltre, **tutte le strutture identificate come possibili luoghi di trattenimento ai fini della procedura di frontiera devono essere regolate in conformità con le disposizioni della Direttiva sull'Accoglienza (art. 10) per quanto riguarda le condizioni di trattenimento dei richiedenti asilo, come la disponibilità di spazi aperti, la possibilità di comunicare e ricevere visite** (da parte del personale dell'UNHCR, dei familiari, degli avvocati, dei consulenti legali e dei rappresentanti delle organizzazioni non governative) e **il diritto di essere informati sulle regole del centro.** A prescindere dall'applicabilità diretta della direttiva a questo accordo, l'UNHCR raccomanda che tali standard vengano inseriti nelle disposizioni legali e pratiche di attuazione del Protocollo.

Inoltre, pur apprezzando il ruolo riconosciuto dal Protocollo e dal disegno di legge di ratifica al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, **l'UNHCR raccomanda di istituire un adeguato meccanismo di monitoraggio delle condizioni di accoglienza/trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo ospitati nelle strutture in Albania, con tutte le dovute garanzie.**

5. Soluzioni durevoli/rimpatri

Secondo il Protocollo, l'Italia mantiene la responsabilità di allontanare le persone dall'Albania, a seguito delle procedure di asilo e/o rimpatrio.⁴² Tuttavia, né il Protocollo né il disegno di legge di ratifica forniscono indicazioni su come l'allontanamento verrà effettuato nella pratica: non viene individuata una soluzione chiara né per coloro che risultano bisognosi di protezione internazionale, né per i richiedenti a cui la protezione venga negata o per coloro che non presenteranno domanda di protezione internazionale. Non ci sono, infine, indicazioni specifiche per i cittadini di Paesi terzi che le autorità italiane non riusciranno a rimpatriare nel Paese di origine.

L'UNHCR raccomanda che il testo di legge specifichi esplicitamente che le persone rispetto alle quali sia stato accertato un bisogno di protezione internazionale saranno trasferite in Italia non

³⁹ UNHCR, Legge 5 maggio 2023, n. 50 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare - Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), maggio 2023, nel sito: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2023/05/Nota-tecnica-di-commento-legge-Legge-5-maggio-2023-n.-50.pdf>.

⁴⁰ UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, ottobre 2020, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p. 2.

⁴¹ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

⁴² Articolo 4 (3) e articolo 9(1), Protocollo.

appena possibile.⁴³ Dubbi, inoltre, permangono riguardo alla **tempestività di tali trasferimenti che dovrebbero avvenire entro un limite temporale stabilito**, e all'accesso ai diritti derivanti dalla protezione internazionale, comprese le misure di integrazione.

L'UNHCR ricorda che **le modalità di trasferimento devono garantire che le persone trasferite, se riconosciute bisognose di protezione internazionale, possano godere di asilo e di accesso a soluzioni durevoli.**⁴⁴

6. Monitoraggio

Nonostante alcune disposizioni relative al ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, non esiste un meccanismo di monitoraggio formale stabilito dal Protocollo.

L'UNHCR raccomanda che l'Italia metta in atto un meccanismo di monitoraggio regolare dei trasferimenti, delle condizioni nelle strutture in Albania, della qualità e dell'equità della procedura, al fine di mitigare i rischi connessi all'accordo di trasferimento.⁴⁵

III. Osservazioni conclusive

L'UNHCR riconosce che l'Italia, nel contesto di questo accordo di trasferimento, conserva, nei confronti dei richiedenti asilo trasferiti, la giurisdizione e le responsabilità previste dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. La responsabilità della valutazione delle domande di asilo e della garanzia di protezione internazionale per coloro che ne hanno diritto - così come la protezione contro il respingimento e il rispetto dei diritti di tutti coloro soggetti all'applicazione del Protocollo - spetta, infatti, all'Italia.

Le **questioni delineate nella presente analisi in merito al quadro giuridico, alle modalità di attuazione del colloquio a distanza nell'ambito delle procedure di asilo e di convalida del trattenimento, all'accesso al diritto all'assistenza legale e al trattenimento nel contesto delle procedure di frontiera richiedono un'adeguata considerazione da parte delle autorità italiane.**

Alcune aree chiave non sono affrontate nel Protocollo e nel disegno di legge di ratifica, nonostante la loro chiara rilevanza, rendendo impossibile per l'UNHCR una valutazione della legalità e dell'adeguatezza del Protocollo. Si fa riferimento, in particolare, allo screening e all'identificazione dei migranti e dei richiedenti asilo da trasferire in Albania, compresa l'individuazione delle vulnerabilità; alle modalità pratiche di registrazione delle domande di asilo e di realizzazione dei colloqui di prima istanza; alle disposizioni in termini di soluzioni (per garantire il godimento dell'asilo o l'accesso a una soluzione durevole per coloro che sono stati riconosciuti come bisognosi di protezione internazionale); a un meccanismo di monitoraggio

⁴³ Ciò si può dedurre dall'obbligo assunto dall'Italia, con la firma del Protocollo (art. 9 (1)), di "allontanare" i migranti/richiestenti asilo dal territorio albanese, una volta espletate le relative procedure. In assenza di altre soluzioni (es. ricollocazione) indicate dal Protocollo per le persone riconosciute bisognose di protezione internazionale o complementare, l'unica soluzione praticabile appare il loro trasferimento in Italia.

⁴⁴ UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, maggio 2013, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, p. 3.

⁴⁵ UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, maggio 2013, nel sito: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, p. 3.

regolare da parte dell'Italia sui trasferimenti, sulle condizioni di accoglienza/trattenimento nelle strutture in Albania e sulla qualità ed equità della procedura.

L'UNHCR raccomanda che le suddette lacune e le esigenze di ulteriori garanzie e chiarimenti siano affrontate nel testo del progetto di legge di ratifica prima che il Parlamento si esprima sullo stesso. Nel caso in cui il Parlamento decida di esprimere il proprio voto positivo per la ratifica del Protocollo, l'UNHCR ribadisce che tale normativa dovrà garantire il pieno rispetto dei diritti delle persone interessate ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, compreso l'accesso alla protezione internazionale, ove necessario. La medesima normativa dovrà, inoltre, assicurare che l'attuazione del Protocollo non comporti un trasferimento di responsabilità, né pregiudichi gli obblighi legali dell'Italia o la sua capacità e impegno nelle operazioni di salvataggio in mare. Le suddette preoccupazioni dovranno essere affrontate e tutte le misure necessarie a garantire il rispetto dei diritti delle persone interessate dovranno essere adottate.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, che, indipendentemente dall'ampio dispiegamento di risorse necessario per l'implementazione del Protocollo, **risorse adeguate continuino ad essere assicurate per rafforzare il sistema di asilo e di accoglienza sul territorio italiano**, attualmente alle prese con serie sfide in termini di risorse umane, strutture e servizi, in particolare per quanto riguarda i richiedenti con esigenze specifiche.

UNHCR, MCO Italy

9 gennaio 2024