

Nota sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università della Tuscia

I caratteri dell'Accordo

La gestione extraterritoriale prevista dal *Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*, stipulato tra l'Italia e l'Albania il 6 ottobre 2023 (di seguito, "Protocollo"), ha tre caratteri principali.

In primo luogo, **non prefigura una fuga dalle responsabilità dell'Italia per l'accoglienza e il rimpatrio dei migranti**. Assumendo come riferimento l'accordo tra Regno Unito e Ruanda (che ricalca i più noti accordi internazionali dello stesso genere, tipicamente conclusi tra Paesi del Nord e del Sud del mondo), la differenza è duplice. Non solo l'Albania è un Paese terzo sicuro in base ai più elevati standard internazionali, diversamente dal Ruanda. Ma, soprattutto, il Protocollo in esame prevede la **giurisdizione italiana** nei siti di sbarco e detenzione concessi dall'Albania: di conseguenza, non vi è un trasferimento della responsabilità per l'accoglienza e il rimpatrio dei migranti in capo al Paese terzo (Albania), diversamente da quanto prevede l'accordo del Regno Unito con il Ruanda.

In secondo luogo, l'extraterritorialità delle procedure di asilo e rimpatrio in questione, di per sé, **non implica una fuga dalla legalità**. La giurisdizione italiana sui centri albanesi comporta l'applicazione alle persone ivi condotte delle ordinarie norme italiane ed europee sull'immigrazione e sull'asilo. Secondo il Protocollo, i centri e le procedure in Albania saranno gestiti «secondo la pertinente normativa interna ed europea» e le controversie saranno «sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana» (art. 4, c. 2). Inoltre, avvocati, ONG e agenzie UE potranno accedere ai due centri, al fine di prestare consulenza e assistenza ai richiedenti asilo e, così, «assicurare il diritto di difesa» (art. 9, c. 2).

In terzo luogo, l'accordo ha un **rilievo europeo**, sia perché la Germania e altri partner dell'Unione vi intravedono un **modello giuridicamente sostenibile**, potenzialmente compatibile con il diritto UE, in grado di prevenire i movimenti secondari nello spazio Schengen; sia perché il regolamento UE sulle procedure di asilo, a breve in vigore, imporrà agli Stati membri frontaliere, Italia *in primis*, di rafforzare i loro sistemi di detenzione dei migranti in arrivo, data la obbligatorietà della procedura di frontiera per alcune categorie di richiedenti asilo. Perciò, **se ben attuato**, l'accordo **potrebbe consentire all'Italia di far fronte a una parte degli "obblighi detentivi" derivanti dalle nuove norme UE**.

Data la rilevanza dell'accordo, occorrerà una disciplina all'altezza di queste sfide: una disciplina che neutralizzi il dislivello giuridico derivante dalla extraterritorialità, assicurando ai migranti condotti nei siti albanesi eguali garanzie rispetto ai migranti in territorio italiano. Definire una **extraterritorialità giuridicamente "neutra"** consentirebbe di superare i principali dubbi di legittimità avanzati.

Muovendo dall'assunto che questo sia l'obiettivo del legislatore, tenterò, di seguito, di evidenziare i profili rispetto ai quali la disciplina del DDL potrebbe essere integrata o emendata.

In merito alle procedure applicabili e alle garanzie previste dal DDL (§ 1), segnalerò alcuni profili che sarebbe utile integrare per dissipare dubbi, anche applicativi, riguardanti la tutela del diritto di asilo (art. 10, c. 3, Cost.), della libertà personale (art. 13 Cost.) e del diritto di difesa (art. 24).

Un secondo ordine di rilievi (§ 2) riguarda l'**art. 3, c. 2, del DDL**, che circoscrive la possibilità di trasferimento dei migranti alle sole ipotesi di salvataggio in alto mare, nel probabile intento di evitare tensioni col principio di *non-refoulement*. Cercherò di chiarire perché tali tensioni non sembrano configurabili e perché una modifica della norma potrebbe rivelarsi utile nella fase di attuazione.

Nella parte finale, mi soffermerò, appunto, sui problemi di attuazione: in particolare, su quelli che potrebbero derivare dal basso tasso di efficacia dei rimpatri verso l'Africa e che potrebbe essere utile considerare già nella elaborazione della disciplina legislativa (§ 3).

1. Le procedure applicabili e le garanzie a tutela dei migranti

Il DDL di ratifica detta norme di coordinamento dirette principalmente a individuare le autorità italiane competenti all'esecuzione del Protocollo (art. 3, c. 1), corredate da norme organizzative sul reclutamento delle unità di personale necessarie a integrare la composizione degli organi competenti (art. 5) e dalle corrispondenti norme finanziarie (art. 6). Il cuore della disciplina è rappresentato dalle norme dedicate al coordinamento di tipo procedurale (art. 3, commi 2 e ss.) e alle leggi e garanzie applicabili (art. 4). A questa parte del DDL sono dedicati i rilievi che seguono.

1.1. Le norme di coordinamento procedurale

Il DDL non fornisce una disciplina analitica degli aspetti procedurali, per i quali opera un rinvio ai principali provvedimenti legislativi in tema di immigrazione e di asilo e, più in generale, alla «*disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale*» (art. 4, c. 1).

Su questo versante, il Protocollo fornisce alcune indicazioni. Stabilisce, in particolare, che la conduzione dei migranti in Albania può avvenire «*al solo fine di effettuare le procedure di frontiera e di rimpatrio (...) per il tempo strettamente necessario alle stesse*» (art. 4, c. 3, primo periodo). È chiaro, dunque, che i siti albanesi sono destinati a ospitare le varianti coercitive della procedura di asilo (procedura di frontiera) e della procedura di rimpatrio (forzato).

Altre indicazioni utili si desumono dalle norme del DDL che definiscono lo status delle aree e dei centri albanesi sottoposti alla giurisdizione italiana. Innanzitutto, le due aree – quella portuale di Shengjin e quella interna di Gjader – «sono equiparate alle zone di frontiera o di transito» italiane individuate con decreto del Ministro dell'Interno (art. 3, c. 3). Di conseguenza, potranno essere ivi svolte le procedure di frontiera, ossia le procedure accelerate di esame delle richieste di protezione internazionali per le quali è previsto il trattenimento, per l'appunto, *nelle zone di frontiera*.

Inoltre, l'art. 3, c. 4, fornisce una qualificazione delle strutture di cui è prevista la costruzione in quelle aree. Le strutture nella zona interna di Gjader opereranno come centri di permanenza per il rimpatrio (CPR); la struttura nella zona portuale di Shengjin, come “punto di crisi” o centro *hotspot*. Si chiarisce, così, un aspetto non precisato dal Protocollo: in territorio albanese si svolgeranno anche le operazioni di frontiera (c.d. screening), successive allo sbarco e necessarie per assicurare il primo soccorso e l'identificazione dei migranti, nonché per fornire loro informazioni sul diritto di asilo e individuare caso per caso la procedura coercitiva (di asilo o rimpatrio) applicabile.

In proposito, però, il testo è reticente. Sarebbe **utile chiarire se le operazioni nel punto di crisi in Albania si svolgeranno secondo il c.d. approccio hotspot** e, in particolare, secondo il nuovo **regolamento UE sullo screening** alle frontiere esterne, che disciplina, tra l'altro, i controlli di sicurezza (*security checks*) necessari per stabilire l'applicabilità della procedura di frontiera. L'assenza nel DDL di previsioni a riguardo potrebbe generare dubbi circa l'intenzione legislativa di dare applicazione extraterritoriale alle norme UE, a partire dalla registrazione degli ingressi nella banca dati EURODAC. Tale dubbio, ad avviso di chi scrive, andrebbe risolto in senso positivo, anche per garantire, nell'interesse dell'Italia, che la gestione extraterritoriale dei migranti rilevi ai fini del riparto di responsabilità e dei meccanismi di solidarietà tra Stati membri nell'ambito del Sistema comune europeo di asilo (SECA).

Sarebbe, altresì, opportuna una integrazione al testo del DDL che, data la natura fondamentale dei diritti in gioco, chiarisca almeno i seguenti aspetti:

i) che la procedura di asilo si svolge nella forma accelerata con trattenimento secondo le regole ordinarie della c.d. **procedura di frontiera**, comprensive della disciplina relativa alle **misure alternative alla detenzione**, con conseguente trasferimento in Italia di chi possa avvalersene;

ii) che, **in caso di esito favorevole** della procedura di frontiera, **i beneficiari della protezione saranno accolti in Italia** (aspetto rilevante, non precisato in nessun punto del Protocollo e del DDL).

Sempre ai fini della tutela del diritto di asilo, il DDL assegna alla Questura di Roma la competenza «per la ricezione delle domande di protezione» di chi sbarca in Albania e delle cinque apposite sezioni della CT di Roma, da istituire con DM, «per la decisione sulle domande» stesse (art. 3, c. 1, lett. c e d). Sarebbe opportuna una disposizione di raccordo che disciplini la **modalità di formalizzazione** (a distanza?) **della domanda di asilo** da parte dei richiedenti sbarcati in Albania.

Infine, per accelerare l'attuazione del Protocollo, il DDL detta una disposizione **in materia di appalti**, che autorizza le amministrazioni a derogare «*ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (...) e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, nonché in deroga allo schema di capitolato di gara d'appalto adottato ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*» (art. 7, c. 3). In riferimento a quest'ultima deroga, occorre considerare che lo **schema di capitolato** viene definito «*con decreto del Ministro dell'interno (...) in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro*». Ove si ritenesse necessario mantenere quest'ultima deroga, occorrerebbe forse richiamare le amministrazioni appaltanti all'obbligo di assicurare comunque livelli di accoglienza adeguati. Più in generale, per orientare l'azione delle amministrazioni appaltanti e assicurare un livello adeguato di trasparenza, sarebbe, poi, utile, operare una **ricognizione dei «vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»**, nonché chiarire se possa trovare applicazione il **regolamento del MAECI 2 novembre 2017, n. 192**, recante una **disciplina delle procedure** di scelta del contraente e l'esecuzione del contratto da svolgersi **all'estero**.

1.2. Le ipotesi di trasferimento dei migranti dall'Albania all'Italia

Il DDL non contiene una disciplina esaustiva dei trasferimenti in Italia. L'unica disposizione rilevante è dedicata a una ipotesi molto specifica, relativa al trasferimento in costanza di trattenimento: «*In casi eccezionali, su disposizione del responsabile italiano di cui all'articolo 5, comma 1, lo straniero sottoposto alle procedure [di frontiera o di rimpatrio] può essere trasferito in strutture situate nel territorio italiano. L'esecuzione del trasferimento previsto dal presente comma non fa venir meno il titolo del trattenimento e, in ogni caso, non produce effetto sulla procedura alla quale lo straniero è sottoposto*» (art. 3, c. 6).

Più ampi sono i riferimenti rinvenibili nel Protocollo, dove si stabilisce che, venuto meno «*per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese*»; che «*Il periodo di permanenza dei migranti nel territorio della Repubblica d'Albania (...) non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana*»; e che «*Le autorità italiane, al termine delle procedure eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese*» (artt. 4, c. 3, e 9, c. 1).

Tali previsioni, evidentemente, **non coprono tutte le ipotesi di trasferimento in Italia** dei migranti sbarcati in Albania. Si tratta di ipotesi talora “sensibili”, riconducibili almeno ai seguenti casi:

- i)* minori non accompagnati, donne in gravidanza e altri soggetti vulnerabili non sottoponibili a trattenimento, da trasferire in Italia al termine delle operazioni di screening/hotspot;
- ii)* migranti non sottoponibili alla procedura di frontiera, in base alle norme italiane ed europee, da trasferire anch'essi al termine delle operazioni di screening/hotspot;
- iii)* migranti ai quali sia riconosciuta la protezione internazionale, da trasferire al termine della procedura di frontiera o del procedimento giurisdizionale che sancisca il riconoscimento;
- iv)* migranti per i quali non sia stato possibile effettuare il rimpatrio, da trasferire al termine del periodo di trattenimento, in ogni caso non oltre la durata massima prevista dalle norme.

Il DDL segue una impostazione “minimalista”, non disciplinando aspetti desumibili dalla normativa vigente, richiamata, come detto, in via generale all'art. 4. Tuttavia, la specificità dei bisogni di ciascuna di quelle categorie di migranti e il **rischio di prolungarne indebitamente la condizione di trattenimento** nei centri albanesi inducono a ritenere opportuno definire con legge i casi di trasferimento e i relativi tempi e modi, nonché le condizioni per l'eventuale uso della forza.

1.3. Il diritto di difesa e il monitoraggio delle condizioni di trattenimento

Al fine di «assicurare il diritto di difesa», il Protocollo vincola le Parti a garantire «l'accesso alle strutture (...) agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale» (art. 9, c. 2). A questa previsione, generica ma di portata ampia, fa riscontro, nel DDL, una disciplina essenziale, racchiusa nei commi da 3 a 5 dell'art. 4.

Il DDL rimette in via generale al responsabile italiano di ciascuna area il compito di «adotta[re] le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero» (art. 4.3). Inoltre, definisce le modalità di esercizio del diritto di conferire con il difensore, di regola «mediante collegamento da remoto», stabilisce che l'avvocato del migrante partecipi *all'udienza dall'aula in cui si trova il giudice, con collegamento in modalità audiovisive da remoto con il luogo in cui si trova il migrante* e, «solo quando non è possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza è incompatibile con il rispetto dei termini del procedimento», riconosce all'avvocato del migrante, ove questi sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato, il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno in Albania per un massimo di 500 euro (art. 4, c. 3 e 5).

Per garantire l'effettività del diritto di difesa, parrebbe **opportuno chiarire aspetti ulteriori**: ad esempio, come e chi fornirà al migrante le informazioni sulla possibilità di difendersi in giudizio e nominare un avvocato, se verrà fornita una lista di avvocati e come sarà elaborata, come accertare se lo straniero si trovi in condizioni fisiche e psicologiche compatibili con lo stato di detenzione.

Rispetto a queste esigenze informative e di monitoraggio, nonché ai fini di una verifica periodica delle condizioni dei luoghi di trattenimento, sarebbe, infine, utile chiarire i termini del **coinvolgimento delle istituzioni di garanzia nazionali** (Parlamento, Garante dei detenuti), **internazionali** (UNHCR) ed **europee** (Agenzia europea per l'asilo e Agenzia UE per i diritti fondamentali). Il DDL si limita a richiamare il ruolo del Garante nazionale dei detenuti quale istituzione alla quale «lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti» in base all'art. 14, c. 2-bis, TUI, stabilendo che questa estensione extraterritoriale della competenza non possa comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 4, c. 19). Per assicurare una effettiva trasparenza sulle condizioni di trattenimento nei centri albanesi, si potrebbe valutare un **superamento del vincolo di invarianza della spesa** e un rafforzamento delle garanzie, ad esempio prevedendo **visite periodiche** di delegazioni di parlamentari o di delegati del Garante dei detenuti.

2. L'ambito di applicazione delle procedure extraterritoriali

2.1. La (non necessaria) limitazione prevista dall'art. 3, c. 2

In base all'**art. 3, c. 2, del DDL**, nelle aree dell'Albania sottoposte a giurisdizione italiana *«possono essere condotte esclusivamente 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»*.

Rispetto alla previsione contenuta nell'art. 4, c. 4, del Protocollo (secondo cui «L'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane»), l'art. 3, c. 2, del DDL introduce una limitazione ulteriore, circoscrivendo la possibilità di sbarcare i migranti in Albania alla sola evenienza di un loro salvataggio in acque internazionali. Questa **limitazione** del novero dei migranti trasferibili in Albania **non appare necessaria**.

La previsione sembrerebbe, infatti, motivata dall'intento di evitare tensioni con il principio di *non refoulement*, il cui rispetto diverrebbe necessario per rimuovere i migranti dal territorio italiano.

Tuttavia, **il Protocollo non sembra generare frizioni con il divieto di respingimento**. Tale principio implica che lo Stato non possa espellere o respingere un migrante o potenziale rifugiato «verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» (art. 33 della Convenzione internazionale sui rifugiati). Appare difficile immaginare come una simile

minaccia possa concretizzarsi per effetto del trasferimento dei migranti in Albania, in luoghi sottoposti alla giurisdizione italiana.

A ciò si aggiunga che le navi italiane sono comunque considerate «territorio italiano» (art. 4 cod. nav.). Il salvataggio «all'esterno del mare territoriale» non basterebbe a escludere l'applicabilità del principio di *non-refoulement*, che sarebbe comunque imposto dalle norme italiane e della CEDU, che certamente trovano applicazione (con qualche dubbio sull'applicabilità delle norme UE, che però cambierebbe poco). Il punto dirimente è, dunque, quello sopra evidenziato: il trasferimento dall'Italia all'Albania non implica un trasferimento di responsabilità da uno Stato all'altro. I migranti restano assoggettati, ai fini della tutela del loro diritto al non respingimento e alla protezione internazionale, alla **giurisdizione italiana** e tanto **basta a escludere la configurabilità di una violazione del principio di non refoulement**.

⇒ ***Ipotesi di emendamento dell'art. 3, c. 2, DDL***

«Nelle aree di cui (...) possono essere condotte esclusivamente 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 al fine di effettuare~~ **al fine di svolgere le procedure di frontiera e di rimpatrio per il tempo strettamente necessario alle stesse**»

La soppressione delle parole «*all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso al fine di effettuare*» allineerebbe l'art. 3, c. 2, del DDL all'art. 4, c. 4, del Protocollo oggetto della ratifica e consentirebbe alle amministrazioni coinvolte maggiore flessibilità in sede di attuazione, lasciando aperta la possibilità di ricorrere, anche in un secondo momento, alle opzioni operative di seguito indicate.

2.2. Quali migranti in Albania: i *trattenibili* o i *rimpatriabili*?

Nello **scenario di base** ricavabile dal DDL, i migranti soccorsi in alto mare non sarebbero “selezionati” in Italia, bensì condotti in Albania, nel sito portuale di Shengjin concesso all'Italia. Lì, sarebbero sottoposti alla procedura di screening/hotspot, per decidere *chi e dove* avviare alle procedure di asilo e di rimpatrio. All'esito di quella selezione, si può ipotizzare che i migranti sbarcati in Albania vengano suddivisi in 2 macro-gruppi:

- i) **i migranti trattenibili**, in quanto *non* abbiamo manifestato l'intenzione di chiedere asilo (instradati verso la *procedura di rimpatrio*) o, pur avendo chiesto asilo, siano considerati pericolosi o provengano da Paesi terzi sicuri (instradati verso la *procedura di frontiera*);
- ii) **i migranti non trattenibili**: minori non accompagnati, donne in gravidanza, altri soggetti vulnerabili e richiedenti asilo ai quali non si applica la procedura di frontiera.

A questi due macro-gruppi corrispondono altrettanti **problemi operativi**.

Il primo è **se sia ipotizzabile trattenere in Albania tutti i migranti del primo macro-gruppo**, tenendo conto della capacità dei centri di detenzione previsti dal Protocollo e della limitata efficacia dei rimpatri dei migranti in arrivo dal Nordafrica.

Il secondo riguarda la necessità di assicurare un **trasferimento immediato in Italia**, al termine delle operazioni di screening/hotspot, **ai migranti non trattenibili**, appartenenti al secondo macro-gruppo.

a) Trattenere in Albania anche i migranti non rimpatriabili?

Com'è noto, il rimpatrio dei migranti nei loro Paesi terzi di origine dipende dalla esistenza di accordi di riammissione con quei Paesi e dalla disponibilità dei governi in carica di dare ad essi puntuale attuazione. L'Italia può al momento contare su un numero limitato di accordi di questo tipo (anche considerando le intese informali) e su un numero ancor più ridotto di accordi effettivamente attuati. Se si eccettua la Tunisia, la collaborazione con i Paesi terzi africani su questo versante non è soddisfacente: gli accordi di riammissione sono impopolari e questo spiega la riluttanza dei governi di quei Paesi. In questo contesto,

il rinnovato sforzo italiano ed europeo sul versante delle relazioni esterne, in particolare con i Paesi africani, potrebbe accrescere la loro collaborazione nei rimpatri. È però realistico immaginare miglioramenti solo parziali e gradualmente. Discorso analogo vale per l'aumento a 18 mesi del termine massimo di durata del trattenimento a fini di rimpatrio. Il problema principale è, infatti, rappresentato dalla riluttanza dei Paesi africani a collaborare su questo piano: osservata dal Sud del Mediterraneo, l'Europa è una meta di emigrazione ambita ed è fonte di importanti rimesse per le famiglie. L'impopolarità degli accordi di riammissione nei Paesi di origine spiega il **basso tasso di efficacia dei provvedimenti UE di rimpatrio verso l'Africa**. Di questo dato occorre tener conto per individuare i **correttivi necessari anche ai fini dell'attuazione del Protocollo**.

Ciò premesso, in teoria, tutti i migranti sottoponibili a trattenimento (primo macro-gruppo) potrebbero essere trattenuti in Albania ai fini dell'espletamento delle procedure di frontiera e di rimpatrio. In pratica, però, **se non venisse operata nessuna selezione ulteriore**, il basso tasso di efficacia dei rimpatri genererebbe **due problemi**:

- un **modesto turn-over nei centri albanesi**, per la prolungata presenza di migranti da Paesi africani che non cooperano nei rimpatri, e la **rapida saturazione** dei posti disponibili (fino a 3.000 contemporaneamente), che, a sua volta, **impedirebbe** di completare nuove **operazioni di sbarco in Albania**;
- la **necessità di trasferire in Italia i migranti che non sia stati rimpatriati entro il termine massimo di trattenimento** in Albania: trattandosi di migranti non più trattenibili, non sarebbe più possibile prevenire i movimenti secondari verso altri Stati membri.

Per scongiurare l'insorgere di questi problemi, a conclusione della procedura di screening/hotspot in Albania, le autorità italiane dovrebbero valutare, in relazione al grado di saturazione dei centri, il **trasferimento in Italia** non solo dei migranti non trattenibili (come impone il Protocollo), ma **anche dei migranti** che, benché sottoponibili a trattenimento, **non** siano facilmente **rimpatriabili**.

Sarebbe opportuno, cioè, adottare un **criterio di selezione** dei migranti da trattenere in Albania fondato sulla **probabilità e celerità del rimpatrio**, ossia sul criterio della nazionalità (di non difficile accertamento), dipendendo la *chance* di rimpatrio dalla attitudine più o meno cooperativa dello Stato di origine del migrante. Questa soluzione sarebbe **conforme all'art. 14, c. 1.1, TUI**, che assegna priorità al trattenimento (dei migranti pericolosi e) di «coloro che siano cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio, o che provengano da essi».

Il principale **beneficio** sarebbe quello di ridurre il numero di trattenimenti infruttuosi in Albania (in conseguenza del più alto tasso di rimpatri effettivi) e, quindi, di ovviare al problema sopra evidenziato, potendosi così **contenere il numero di migranti non più trattenibili da trasferire in Italia all'esito delle procedure extraterritoriali** e, con essi, i **movimenti secondari** dall'Italia verso gli altri Stati membri dello spazio Schengen.

Nella medesima prospettiva di una attenta selezione dei migranti da trattenere in Albania, sarebbe opportuno valutare un **criterio aggiuntivo** (non alternativo al precedente), volto ad assegnare priorità ai trattenimenti in procedura di frontiera. Le nuove norme UE imporranno, a breve, agli Stati membri soglie minime di applicazione di tale procedura. Ciascuno Stato membro dovrà, perciò, sottoporre a trattenimento un numero minimo di richiedenti asilo. Data la difficoltà di reperire strutture adeguate nel territorio italiano, si potrebbe valutare l'opportunità di assegnare priorità, per il **trattenimento in Albania, ai richiedenti asilo (effettivamente rimpatriabili) sottoposti alla procedura di frontiera**. In tal modo, sarebbe possibile rispettare il numero minimo di trattenimenti in procedura di frontiera (c.d. tetti nazionali) richiesto dalle nuove norme UE e aggiungere un disincentivo alle richieste di asilo "temerarie".

L'adozione di questi criteri di selezione potrebbe non incidere sul testo del DDL, rilevando sul piano dell'attuazione. Sarebbe, tuttavia, utile prevedere, eventualmente anche in un secondo momento, una disciplina legislativa che orienti l'attuazione del Protocollo.

b) Come assicurare il trasferimento immediato in Italia dei migranti non trattenibili?

Selezionare in Albania i migranti da sottoporre a trattenimento nelle procedure di frontiera e di rimpatrio comporta un **problema operativo che attiene al secondo macro-gruppo**: quello di dover assicurare il **trasferimento in Italia di quelle categorie di migranti** (richiedenti asilo ai quali non si applica la procedura di frontiera, minori non accompagnati, donne in gravidanza e altri soggetti vulnerabili, corrispondenti al secondo macro-gruppo).

Poiché nei siti dell'Albania concessi in uso all'Italia tramite il Protocollo non sono previste infrastrutture adeguate ad accogliere tali categorie di persone, è necessario ipotizzare che il loro trasferimento in Italia debba avvenire in modo tempestivo, subito dopo la procedura di screening/hotspot extraterritoriale, che dovrebbe concludersi entro 2 giorni. Occorrerà, quindi, assicurare una disponibilità pressoché quotidiana di navi italiane in grado di trasportare le suddette categorie di migranti presso porti italiani dai quali organizzare la distribuzione sul territorio dei migranti in accoglienza.

Un rimedio più drastico – che però non sembra corrispondere all'impostazione del DDL prescelta dal legislatore – potrebbe essere rappresentato della **selezione in Italia dei migranti da trattenere in Albania**. In questo scenario ipotetico, i migranti soccorsi in mare verrebbero sbarcati in Italia per il tempo strettamente necessario (in genere, 2 giorni) allo svolgimento della procedura di screening/hotspot. Selezionando preventivamente i migranti da trasferire in Albania, sarebbe così possibile **eliminare la necessità di trasferire in Italia**, dopo ogni sbarco in Albania, **un numero rilevante di migranti** che la procedura di hotspot riveli essere **non trattenibili** (minori, donne, vulnerabili, ecc.).

In tale ipotesi, inoltre, sarebbe **ancor più semplice applicare i criteri selettivi suindicati**: in Albania potrebbero essere trasferiti, in vista del trattenimento, i soli migranti che assicurino un alto tasso di effettività dei rimpatri, ossia quanti siano, al contempo, **trattenibili** in base alle procedure di frontiera e di rimpatrio (con eventuale priorità per i casi in procedura di frontiera, dati i vincoli europei sopra richiamati) **ed effettivamente rimpatriabili** (in base agli accordi di riammissione con Paesi terzi effettivamente collaborativi, come la Tunisia).

Nel caso in cui la proposta di modifica dell'art. 3, c. 2, del DDL sopra avanzata fosse accolta, questa opzione sarebbe percorribile in sede di attuazione anche in un secondo momento. Per valutare l'impatto di questa come delle altre opzioni, potrebbe rivelarsi **utile l'elaborazione di uno studio di fattibilità**, che consenta – sulla base dei numerosi dati già esistenti – una stima accurata relativa alla consistenza delle singole categorie di migranti, trattenibili e non.