
Audizione informale dell'UNHCR nell'ambito dell'esame del disegno di legge 1620 del 18 dicembre 2023, recante norme in materia 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"

Gentile Presidente, gentili Onorevoli, Vi ringrazio a nome dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati per l'opportunità offertaci di condividere alcune considerazioni relative al disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia e Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria.

Nel corso del mio intervento anticiperò alcuni dei temi contenuti in un documento di analisi che condivideremo con le Commissioni.

Le osservazioni dell'UNHCR sono presentate in virtù del mandato conferito all'Agenzia dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, di proteggere i rifugiati e assistere gli Stati nella ricerca di soluzioni durevoli, nonché di supervisionare l'applicazione della Convenzione sullo status dei rifugiati da parte degli Stati stessi.

Vorrei iniziare con una considerazione preliminare. L'UNHCR è pienamente consapevole del **complesso scenario internazionale** in cui l'Italia e l'Albania hanno firmato il Protocollo. Nel corso del 2023, circa 114 milioni di persone, in tutto il mondo, sono state costrette a lasciare le proprie case a causa di conflitti e violenze, esacerbati dalla crisi climatica. In questo quadro di crescente e allarmante instabilità, nello stesso anno sono giunte in Italia, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, oltre 157mila persone.

È comprensibile che i Paesi più esposti, come l'Italia, siano alla ricerca di soluzioni per rispondere a tale pressione migratoria, nel rispetto del diritto internazionale, cercando di preservare l'integrità del diritto d'asilo e di rispondere ai bisogni di protezione delle persone rifugiate. In una situazione globale tanto complessa, non dimentichiamo l'invito dell'Alto Commissario ad adottare una visione ampia e sistemica dei movimenti migratori per garantire, nella loro gestione, un approccio adeguato e rispettoso dei diritti umani. È necessario, per questo, prevedere l'impiego di risorse idonee per trovare soluzioni lungo le rotte migratorie, anche attraverso il rafforzamento di canali sicuri.

A tale proposito, e prima di entrare nel merito del disegno di legge in esame, desidero evidenziare che, secondo l'UNHCR, in alcune circostanze eccezionali, gli Stati possono stipulare accordi di trasferimento dei richiedenti asilo da un Paese all'altro, al fine di esaminare le domande di protezione internazionale.

Tuttavia, **lo Stato che effettua il trasferimento deve rispettare alcuni obblighi** tra i quali mantenere le proprie responsabilità nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati, nonché continuare ad assicurare il fondamentale principio di non respingimento. Eventuali accordi di trasferimento devono essere sempre finalizzati a **migliorare la condivisione degli oneri e delle responsabilità tra Stati e non tradursi, invece, in un trasferimento delle responsabilità**. Gli accordi di trasferimento dovrebbero, inoltre, **contribuire al complessivo miglioramento dello spazio di protezione delle persone coinvolte**.

L'UNHCR riconosce che **l'Italia, nel contesto dell'accordo con l'Albania, conserva, nei confronti dei richiedenti asilo trasferiti, la giurisdizione e le responsabilità** previste dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Valutiamo questo aspetto con favore.

Ci sono, tuttavia, dei **requisiti ulteriori** che un accordo di trasferimento deve soddisfare.

- In primo luogo, **l'appropriatezza del trasferimento dei richiedenti asilo deve essere valutata su base individuale e prima che il trasferimento stesso avvenga**. Questo è particolarmente importante per le persone vulnerabili, inclusi i minori.

- In secondo luogo, i richiedenti asilo e rifugiati soggetti a trasferimento devono avere accesso **a procedure eque ed efficienti** per la determinazione dello status di rifugiato. Devono, inoltre, essere trattati in conformità agli **standard internazionali riconosciuti** per quanto riguarda: condizioni adeguate di accoglienza; accesso ai servizi relativi alla salute e ad altri servizi di base; garanzie nelle decisioni relative al trattenimento; diritto all'assistenza legale.

- Infine, qualsiasi accordo tra Stati deve garantire che le persone **riconosciute bisognose di protezione internazionale possano accedere a tutti i diritti connessi al loro status.**

Va osservato che **molte delle questioni che ho appena menzionato non sono affrontate nel Protocollo e nel disegno di legge di ratifica, o lo sono solo in parte.**

Mi riferisco, ad esempio, agli aspetti critici concernenti la **fase di screening e individuazione delle persone con esigenze specifiche** al fine di valutare in quali casi sia appropriato il trasferimento in Albania. Voglio ricordare che le disposizioni previste dal Protocollo e dalla legge di ratifica saranno applicabili a persone prese a bordo in alto mare da mezzi delle autorità italiane e trasferite in Albania dalle stesse. Non è chiaro quando e dove le autorità italiane svolgeranno le operazioni di screening. Tanto a bordo delle imbarcazioni in alto mare, quanto nei luoghi di sbarco, tali operazioni risulterebbero notevolmente complesse e pericolose al di fuori del territorio italiano. Penso, in particolare, alle necessità in termini di personale e strutture adeguate e a questioni relative alla sicurezza e alle garanzie per le persone coinvolte.

Esiste, inoltre, il **rischio di trasferimenti multipli** per coloro che, sbarcati inizialmente in Albania, potrebbero essere successivamente esentati dall'applicazione del Protocollo e trasferiti in Italia. A questo proposito, **l'UNHCR esprime preoccupazione per il prolungamento del viaggio delle persone con esigenze specifiche e il conseguente ritardato accesso ai servizi essenziali.**

Un ulteriore aspetto rilevante e non disciplinato è quello delle **misure da adottare a conclusione delle procedure di asilo.** In base al Protocollo, l'Italia ha la responsabilità di allontanare le persone dall'Albania. Tuttavia, né il Protocollo né il disegno di legge di ratifica forniscono indicazioni pratiche sulle modalità di tale allontanamento e non contengono soluzioni diverse a seconda dello status giuridico delle persone interessate (rifugiati riconosciuti; richiedenti a cui la protezione venga negata che dovrebbero essere rimpatriati; cittadini di Paesi terzi che le autorità italiane non riescano a rimpatriare nel Paese di origine, ad esempio in assenza di riconoscimento di identità e cittadinanza da parte del Paese di origine).

Inoltre, il Protocollo e il disegno di legge di ratifica riprendono, per l'esame delle domande di asilo di coloro che saranno trasferiti in Albania, **i presupposti e i criteri delle procedure di frontiera con trattenimento, di recente introdotte e applicate in Italia.** Queste procedure, nella loro attuale formulazione, sono state ritenute in contrasto con il diritto dell'Unione europea da alcuni Tribunali italiani, tanto che, in attesa della decisione in materia da parte della Corte di Cassazione, non vengono per il momento applicate.

Sussistono, infine, preoccupazioni in relazione alle modalità di concreta garanzia del diritto fondamentale alla difesa. In diverse ipotesi, ad esempio nel caso di patrocinio a spese dello Stato, è prevista principalmente assistenza da remoto. Queste modalità, unitamente alle difficoltà determinate dalla presenza in un centro fuori dal territorio italiano, possono rendere molto complesso scegliere un rappresentante legale, stabilire un rapporto di fiducia, vedere tutelata la confidenzialità del rapporto con il professionista.

Alla luce dei molti nodi ancora irrisolti nel testo in esame e delle criticità evidenziate, **l'UNHCR raccomanda che ulteriori specifiche garanzie siano previste e che i punti non disciplinati siano adeguatamente affrontati nel testo del progetto di legge, prima che il Parlamento si esprima sullo stesso ai fini della sua approvazione.**

Prima di concludere, permettetemi di svolgere una **considerazione in tema di costi**. L'attuazione pratica del Protocollo sembra richiedere un grande impegno in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie, in mare e sul territorio albanese. Non si tratta solo della realizzazione dei due centri, infatti, ma anche di finanziarne a medio/lungo termine il funzionamento, e assicurare lo svolgimento delle procedure di asilo in regime di trattenimento, mantenendo le stesse garanzie previste sul territorio italiano. Pensiamo a tutto ciò che un'operazione del genere possa comportare in termini di personale e di erogazione di servizi alle persone. A fronte di un investimento così significativo e di così complessa realizzazione, dobbiamo ricordare quanto il sistema di asilo e di accoglienza in Italia siano, ad oggi, sotto pressione. La nostra raccomandazione, a questo riguardo, è che **indipendentemente dall'iniziativa in esame, risorse adeguate continuino a essere disponibili per rafforzare il sistema di asilo e accoglienza sul territorio italiano**.

Ringraziando per l'attenzione, confermo la disponibilità dell'UNHCR a continuare il dialogo su aspetti di dettaglio inclusi nel documento che condivideremo con le Commissioni.
