



Memorie dell'audizione di Amnesty International Italia, nell'ambito dell'iter 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 (C. 1620 Governo)

Roma, 17 gennaio 2024

Il Protocollo Italia-Albania

L'accordo bilaterale, firmato dai capi di governo italiano e albanese il 6 novembre 2023, prevede la costruzione di due centri nelle città albanesi di Shengjin e Gjader. In base all'accordo, i due centri potrebbero ospitare congiuntamente fino a 3.000 persone contemporaneamente.¹ Le persone detenute sarebbero sottoposte a procedure di frontiera – che comportano una valutazione accelerata delle loro richieste di protezione internazionale – e, eventualmente, a procedure di rimpatrio, come previsto dalla normativa italiana e europea.²

In base all'accordo, non tutte le persone salvate o intercettate in mare dalle imbarcazioni italiane verrebbero trasferite in Albania, ma solo quelle che sono state portate a bordo delle navi delle autorità italiane fuori dalle acque territoriali italiane o di altri paesi europei.³ Mentre le autorità italiane hanno sottolineato fin dall'inizio che l'accordo “non riguarda i minori, non riguarda le donne in stato di gravidanza e non riguarda altre persone vulnerabili”,⁴ il testo dell'accordo tace su questo punto. Tuttavia, il governo italiano ha successivamente precisato che, poiché le persone trasferite in Albania devono essere detenute, verrebbero trasferite in Albania solo le persone che possono essere sottoposte a detenzione amministrativa secondo la legislazione italiana, e in particolare le persone richiedenti asilo “non vulnerabili” sottoposte a procedura di frontiera accelerata (ad esempio perché arrivano da paesi di origine ritenuti “sicuri”) e persone in attesa di allontanamento dopo essere state giudicate prive di titolo di soggiorno in Italia.⁵

È previsto che l'accordo resti in vigore per cinque anni, al termine dei quali si rinnoverà automaticamente. Le autorità italiane hanno indicato che la sua attuazione dovrebbe iniziare nel secondo trimestre del 2024.⁶ Il disegno di legge per la ratifica ed esecuzione dell'accordo, presentato dal governo italiano nel dicembre 2023, contiene ulteriori disposizioni giuridiche volte ad assicurare il coordinamento con l'ordinamento giuridico, giurisdizionale e amministrativo italiano.⁷ Tali disposizioni indicano, tra l'altro, che le autorità

¹ Art. 4.1 Protocollo.

² Art. 4.3 Protocollo.

³ Art.3.2 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento della Presidente Meloni, 6 Novembre 2023.

⁵ Camera dei Deputati, Comunicazioni del Governo sul Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 21 Novembre 2023.

⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento della Presidente Meloni, 6 Novembre 2023.

⁷ Art.3.1 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

amministrative di Roma (come il prefetto e il questore) saranno competenti per l'adozione di misure amministrative pertinenti riguardanti le persone detenute in Albania, che le loro domande di asilo saranno esaminate dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma⁸ e che le autorità giudiziarie di Roma saranno competenti per eventuali ricorsi in materia.⁹

Il progetto di legge indica che i due centri in Albania saranno dedicati all'identificazione e al rilevamento delle impronte digitali delle persone ivi ospitate - analogamente agli "hotspot" e ad altre strutture simili presenti in Italia - e che saranno equiparati a zone di frontiera e di transito.¹⁰ Ciò comporta l'applicazione di procedure di frontiera accelerate per la valutazione delle domande di asilo presentate da persone arrivate da Paesi ritenuti "sicuri" o che abbiano eluso i controlli di frontiera o tentato di farlo.¹¹ Il disegno di legge chiarisce che il centro di Gjader funzionerebbe anche come centro di permanenza e rimpatrio per le persone per le quali le autorità perseguono l'allontanamento.¹²

Principali criticità in relazione al Protocollo Italia-Albania

Il governo italiano ha presentato l'accordo Italia-Albania come un'importante misura volta a dissuadere e ridurre le traversate marittime irregolari.¹³ È da notare che l'accordo è stato concepito per essere applicato a un numero limitato di persone, rispetto al numero totale di arrivi registrati in Italia. Nonostante ciò, esso comporterebbe costi finanziari considerevoli, attualmente stimati in circa 100 milioni di euro all'anno.¹⁴

L'accordo suscita notevoli preoccupazioni per il suo impatto negativo sui diritti umani di migliaia di persone.

Come sottolineato dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović:

"Il Protocollo d'intesa solleva una serie di importanti interrogativi sull'impatto che la sua attuazione avrebbe sui diritti umani di persone rifugiate, richiedenti asilo e migranti. Questi riguardano, tra l'altro, lo sbarco tempestivo, l'impatto sulle operazioni di ricerca e salvataggio, l'equità delle procedure di asilo, l'identificazione delle persone vulnerabili, la possibilità di detenzione automatica senza un'adeguata revisione giudiziaria, le condizioni di detenzione, l'accesso all'assistenza legale e a rimedi giuridici efficaci".¹⁵

Pur non fornendo un'analisi esaustiva dell'accordo e di tutti i suoi potenziali impatti, la presente sezione si propone di analizzare alcune delle principali preoccupazioni in materia di diritti umani che ne deriverebbero.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Art.4.1 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

¹⁰ Art.3.3 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

¹¹ Art.28-bis, d.lgs. n.25 del 2008, che attua la direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

¹² Art.3.4 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento della Presidente Meloni, 6 Novembre 2023.

¹⁴ Si veda Art.6 DDL n.1620, 18 dicembre 2023; e Giansandro Merli, *Un anno, cento milioni. Ecco il vero prezzo dei campi in Albania*, Il Manifesto, 2 dicembre 2023.

¹⁵ Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *L'accordo Italia-Albania si aggiunge alla preoccupante tendenza europea all'esternalizzazione delle procedure di asilo*, 13 novembre 2023.

1. Rischio di violazioni del diritto alla vita e all'integrità fisica delle persone in pericolo in mare

Come ogni altro Paese, l'Italia ha l'obbligo di tutelare il diritto alla vita e all'integrità fisica delle persone che si trovano sul suo territorio o sotto la sua giurisdizione.¹⁶ Questo vale anche per le persone che si trovano in difficoltà in mare, e al fine di proteggere la vita in mare e regolare le attività di ricerca e salvataggio, nel corso di decenni sono state sviluppate numerose norme e standard internazionali.¹⁷ In questo quadro, l'Italia ha l'obbligo giuridico di salvare le persone in pericolo in mare senza il minimo ritardo, di garantire a tutte le persone un trattamento umano e il rispetto sistematico dei loro diritti umani, e di assicurare il rapido sbarco delle persone soccorse in un "porto sicuro".¹⁸

Soffermandosi in particolare su quest'ultimo punto, Amnesty International sottolinea che, in base al diritto internazionale, l'Italia e gli altri Stati hanno l'obbligo di coordinarsi e cooperare per garantire che le persone soccorse in mare possano sbarcare in un luogo sicuro che possa essere raggiunto "non appena ragionevolmente possibile" dopo il salvataggio,¹⁹ di "fare ogni sforzo per ridurre al minimo il tempo in cui i sopravvissuti rimangono a bordo della nave che li assiste",²⁰ e di "fare ogni sforzo per accelerare le procedure di sbarco dei sopravvissuti dalla nave".²¹

La stragrande maggioranza dei salvataggi nel Mediterraneo centrale avviene tra Libia, Tunisia, Sicilia e Malta. Da lì, i porti sicuri più rapidamente raggiungibili sono spesso quelli situati a Lampedusa, in Sicilia e a Malta. Sebbene la Libia e la Tunisia siano geograficamente vicine, a causa delle violazioni dei diritti umani e degli abusi che autorità, milizie e gruppi armati perpetrano regolarmente sulle persone sbarcate, nessuno dei due paesi offre attualmente porti sicuri alle persone rifugiate e migranti soccorse in mare. Il porto albanese di Shengjin, indicato come porto di sbarco per le persone da portare in Albania in base all'accordo Italia-Albania, si trova a oltre 500 miglia nautiche (o 926 km) dall'area in cui vengono effettuati più frequentemente i salvataggi. Ci vorrebbero circa due giorni in più di navigazione - o anche tre, in condizioni di mare mosso - per trasferirvi i naufraghi, rispetto a porti più vicini come Lampedusa o Malta.

Predeterminando che le operazioni marittime si concluderanno con lo sbarco dei sopravvissuti in Albania, l'accordo distorce il sistema di ricerca e soccorso e impone ulteriori sofferenze alle persone soccorse in mare. I sopravvissuti ai naufragi sono spesso traumatizzati per aver appena assistito all'annegamento di altre persone, compresi parenti o amici, e spesso necessitano di assistenza medica urgente. Possono aver trascorso giorni in mare, a volte senza cibo né acqua, e prima di mettersi in mare hanno spesso trascorso settimane o mesi di prigionia, sono stati sottoposti a torture o ad altri abusi crudeli. In tali situazioni,

¹⁶ Si vedano, tra l'altro, Patto internazionale dei diritti civili e politici, articoli 6 e 7; Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, Commento generale n. 36 (2018), articolo 6: diritto alla vita, CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, e Punti di vista adottati dal Comitato ai sensi dell'articolo 5 (4) del Protocollo opzionale, relativi alla comunicazione n. 3042/2017 (Italia), CCPR/C/130/D/3042/2017, 28 aprile 2021; Convenzione europea dei diritti umani, articoli 2 e 3; Corte europea dei diritti umani, articoli 2 e 3. 3042/2017 (Italia), CCPR/C/130/D/3042/2017, 28 aprile 2021; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articoli 2 e 3; Corte europea dei diritti dell'uomo, Safi e altri c. Grecia, sentenza 5418/15, 7 luglio 2022; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 1, 2, 3 e 4.

¹⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione UNCLOS), 1982, art. 98; Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS), 1974, Capitolo V; Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (Convenzione SAR), 1979.

¹⁸ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione sull'intercettazione e il salvataggio in mare di richiedenti asilo, rifugiati e migranti irregolari, 21 giugno 2011, par. 8, 9.3 e 9.5.

¹⁹ Convenzione SAR, 1979, art 3.1.9; Convenzione SOLAS, 1974, Regolamento 33, para 1-1; e Organizzazione marittima internazionale, risoluzione 167(78), linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottate il 20 maggio 2004, para. 6.3.

²⁰ Organizzazione marittima internazionale, risoluzione 167(78), linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottate il 20 maggio 2004, para. 6.8.

²¹ *Ibidem*, para. 6.9.

costringerli inutilmente a trascorrere giorni aggiuntivi a bordo delle navi di soccorso, dove gli equipaggi non sono in grado di provvedere pienamente alle loro necessità, costituisce una violazione degli standard internazionali in materia di ricerca e salvataggio e può di per sé equivalere a maltrattamento.²²

Inoltre, l'accordo potrebbe avere ulteriori impatti negativi sul più ampio sistema di ricerca e soccorso, in particolare perché il Centro di Coordinamento del Soccorso Marittimo italiano potrebbe essere sottoposto a pressioni indebite per garantire che determinati gruppi di persone siano soccorsi o intercettati da navi di Stato - rispetto ad altre imbarcazioni presenti in mare - in vista del loro potenziale trasferimento in Albania. Questa distorsione delle pratiche di ricerca e soccorso metterebbe probabilmente a rischio la sicurezza delle persone coinvolte, che potrebbero essere lasciate in mare in una situazione di pericolo più a lungo di quanto sia strettamente necessario. L'allungamento dei viaggi di ritorno per le navi di soccorso comporterebbe anche una riduzione dei periodi in cui queste navi sono effettivamente disponibili per i salvataggi nel Mediterraneo centrale, come già visto con l'imposizione della politica dei "porti lontani" attuata dall'Italia nei confronti delle navi delle ONG di soccorso.²³ È prevedibile che l'accordo riduca ulteriormente la presenza delle navi di soccorso nelle aree del Mediterraneo centrale in cui viene segnalato il maggior numero di naufragi, e quindi porti a una risposta più lenta alle situazioni di pericolo, con conseguenze potenzialmente letali.

2. Rischio di violazioni dei diritti dei minori, delle donne in stato di gravidanza, dei sopravvissuti alla tratta e alla tortura e di altri individui bisognosi di cure specifiche

L'accordo e il disegno di legge tacciono sulle procedure che dovranno essere applicate dalle autorità per identificare e separare le persone da portare in Italia (minori, donne in stato di gravidanza, altri soggetti "vulnerabili") da quelle da trasferire in Albania. Non è chiaro se tali procedure avranno luogo a bordo delle navi di soccorso o dopo lo sbarco in Albania.

Le procedure per l'identificazione di minori, donne in stato di gravidanza, persone sopravvissute alla tratta e alla tortura e altri individui "vulnerabili", come le persone con gravi malattie, spesso richiedono personale e/o attrezzature mediche o psicosociali specializzate e il tempo necessario per condurre esami e interviste dettagliate. Amnesty International teme che qualora queste procedure dovessero essere condotte a bordo delle navi di soccorso, non potrebbero essere garantiti personale e attrezzature necessarie, e che anche i tentativi di condurre le persone soccorse in loco possano ritardare lo sbarco della totalità delle persone soccorse in mare, in violazione del diritto internazionale, che richiede - come già sottolineato in precedenza - che le persone soccorse in mare vengano sbarcate in un luogo sicuro il più rapidamente possibile. Al contrario, realizzare queste procedure dopo lo sbarco in Albania significherebbe imporre a queste categorie "vulnerabili" lo stesso regime di detenzione automatica imposto a tutte le altre persone trasferite in Albania - in violazione del diritto italiano, europeo e internazionale (vedi sotto).

²² Amnesty International, *Libya: Hold Stability Support Authority militia leaders to account*, 4 May 2022; *'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya*, 15 July 2021 (Numero indice: MDE 19/4439/2021); e *'Between life and death': Refugees and Migrants trapped in Libya's cycle of abuse*, 24 September 2020 (Numero indice: MDE 19/3084/2020).

²³ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Informativa alle Procure della Repubblica di Agrigento e di Catania*, 24 agosto 2018.

Nel complesso, l'accordo Italia-Albania rischia di compromettere l'intero sistema di identificazione e protezione di minori, donne in stato di gravidanza, persone sopravvissute alla tratta e alla tortura e altri gruppi di persone che necessitano di cure specifiche.

3. Rischio di violazioni del diritto alla libertà personale

L'accordo prevede la detenzione automatica di tutte le persone portate in Albania, comprese le persone richiedenti asilo, alle quali è impedita l'uscita dai centri durante tutta la loro permanenza in Albania.²⁴ Inoltre, l'applicazione combinata dell'accordo Italia-Albania, del disegno di Legge per la sua ratifica, e della legislazione nazionale preesistente sulla detenzione amministrativa potrebbe consentire la detenzione di una persona sbarcata in Albania per un periodo continuativo di oltre 18 mesi. A tal proposito, si ricorda che la detenzione automatica e quella prolungata sono entrambe intrinsecamente arbitrarie e quindi illegali.

Il diritto alla libertà personale e il relativo divieto di detenzione arbitraria sono sanciti da numerose convenzioni sui diritti umani.²⁵ Il diritto internazionale stabilisce che "la libertà personale deve essere la posizione di *default* e la detenzione l'eccezione".²⁶

3.a. Rischi di detenzione prolungata

Secondo il diritto e gli standard internazionali in materia di diritti umani, il trattenimento amministrativo per motivi migratori deve sempre essere il più breve possibile e non deve essere prolungato o di durata indefinita.²⁷

Il disegno di legge di ratifica dell'accordo Italia-Albania estende l'applicazione della legislazione italiana in materia di trattenimento amministrativo per motivi migratori ai due centri che saranno istituiti in Albania, dove le persone saranno sottoposte alla "procedura di frontiera" prevista dalle leggi italiane e dell'Unione europea.²⁸ All'arrivo nel porto albanese di Shengjin, le persone selezionate per lo sbarco in Albania verrebbero inizialmente trattenute per un breve periodo per l'identificazione (come se si trovassero in un hotspot sul territorio italiano), dopodiché non dovrebbero essere trattenute, a meno che non dovesse esserci una ragione prevista dalla legge per privarle della libertà personale. Tuttavia, una modifica

²⁴ Amnesty International, *Italy: Withdraw measures that hinder the work of search and rescue NGOs and increase the risk of drownings*, 1 febbraio 2023 (Numero indice: EUR 30/6407/2023).

²⁵ Art. 6.5 Protocollo.

²⁶ Patto internazionale sui diritti civili e politici, Art. 9(1); Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Commento Generale 35 sull'Articolo 9: Libertà e sicurezza della persona, CCPR/C/GC/35, 31 ottobre 2014; Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Corpo di Principi per la Protezione di Tutte le Persone Sotto Qualsiasi Forma di Detenzione o Imprigionamento, Risoluzione 43/173, 9 dicembre 1988, Principio 2; e Dichiarazione sui Diritti Umani degli Individui che non sono cittadini del Paese in cui vivono, Risoluzione 40/144, 13 dicembre 1985, Art. 5(1)(a); Convenzione europea dei diritti umani, art. 5(1); Convenzione sullo status dei rifugiati, art. 31; Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, art. 16(1); Carta africana (di Banjul) sui diritti dell'uomo e dei popoli, art. 6; Convenzione americana sui diritti umani, art. 5(1); 6; Convenzione americana sui diritti umani, art. 7(1); Dichiarazione americana sui diritti umani, art. 7(2); Dichiarazione americana sui diritti e i doveri dell'uomo, art. 1; Carta araba dei diritti umani, art. 6. 1; Carta araba dei diritti umani, art. 14; Linee guida dell'UNHCR sulla detenzione, art. 7(1). 14; Linee guida dell'UNHCR sulla detenzione, Introduzione.

²⁷ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, Rapporto del relatore speciale sui diritti umani dei migranti su un'agenda 2035 per facilitare la mobilità umana, A/HRC/35/25, 28 aprile 2017, paragrafi 58 e 62.

²⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Rapporto del relatore speciale sui diritti umani dei migranti, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 aprile 2012, par. 22; Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, Rapporto del gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, E/CN.4/2000/4, 28 dicembre 1999, Allegato II, Principio 7; Comitato delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, Osservazioni conclusive del Comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, CMW/C/MEX/CO/2, 3 maggio 2011, para. 36; e Osservazioni conclusive del Comitato sul secondo rapporto periodico della Bosnia-Erzegovina, CMW/C/BIH/CO/2, 26 settembre 2012, par. 26(a); Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, Osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico del Canada, CCPR/C/CAN/CO/6, 13 agosto 2015, par. 12; Comitato ONU contro la tortura, Osservazioni conclusive del Comitato contro la tortura: Australia, CAT/C/AUS/CO/3, 22 maggio 2008, par. 11; Linee guida dell'UNHCR sulla detenzione, Linea guida 6.

legislativa introdotta dalla legge n. 50/2023 del maggio 2023 consente alle autorità italiane di trattenere fino a 28 giorni le persone che abbiano presentato domanda di protezione alla frontiera o in una zona di transito e che siano arrivate da Paesi di origine identificati come "sicuri" dal governo.²⁹ Sulla base di una finzione di non ingresso, la disposizione consente alle autorità di trattenere le persone interessate allo scopo di accertare se sia necessario concedere loro l'accesso formale all'Italia.³⁰ La durata massima del trattenimento di 28 giorni corrisponde al periodo durante il quale, in base al diritto dell'Unione europea applicabile, gli Stati membri possono limitare l'accesso al territorio alle persone sottoposte a procedure di frontiera per l'asilo.³¹

Sebbene la direttiva sulle procedure di asilo non preveda esplicitamente il ricorso al trattenimento, quest'ultimo sviluppo conferma che il ricorso al trattenimento è spesso previsto dagli Stati membri che introducono procedure di frontiera. È importante notare che la durata complessiva delle procedure di asilo e di frontiera potrebbe estendersi fino a sei mesi, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento sulle procedure di asilo, parte del Patto in materia di migrazione e asilo che è in via di approvazione all'Ue. In linea con ciò, c'è il rischio che l'Italia possa prolungare la detenzione delle persone richiedenti asilo nei centri di detenzione in Albania ben oltre i 28 giorni attualmente previsti. L'accordo Italia-Albania non indica una durata massima del trattenimento, ma si limita a fare riferimento a quella prevista dalla legge italiana.³²

Questa forma di trattenimento è distinta dalla detenzione dei migranti irregolarmente presenti sul territorio e soggetti ad espulsione, che nel settembre 2023 il governo ha esteso a un massimo di 18 mesi.³³ Le due misure, tuttavia, possono essere applicate, in sequenza o in momenti diversi, alla stessa persona, in particolare a seguito del rigetto di una domanda di asilo e di un eventuale ricorso. Ciò significa che una persona sbarcata in Albania potrebbe essere trattenuta nei centri italiani per un periodo ininterrotto di oltre 18 mesi: prima per l'identificazione, poi per l'espletamento della procedura di frontiera e infine per l'espulsione.

3.b. Detenzione automatica

Amnesty International ritiene che l'accordo e il disegno di legge di ratifica e attuazione introdurrebbero una forma di detenzione ordinaria o automatica, che è per definizione arbitraria e quindi in violazione del diritto internazionale.

Secondo il diritto internazionale, il godimento della libertà personale deve rimanere la condizione di base di ogni individuo. Qualsiasi restrizione al diritto alla libertà deve essere eccezionale e basata su una valutazione caso per caso ed invidiale della situazione personale di ciascuna persona migrante e richiedente asilo interessata.³⁴ La valutazione individualizzata deve prendere in considerazione l'effetto

²⁹ Art.4 DDL n.1620, 18 Dicembre 2023.

³⁰ Art.6-bis del d.lgs. n.25 del 2008, introdotto con legge n.50 del 5 maggio 2023.

³¹ Direttiva 2013/32/UE (rifusa) recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, art.43.

³² Art. 9.1 Protocollo.

³³ DL n.124 del 19 settembre 2023, art.20.

³⁴ Si vedano, ad esempio, Comitato delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, Osservazioni conclusive del Comitato sul secondo rapporto periodico della Bosnia-Erzegovina, CMW/C/BIH/CO/2, 26 settembre 2012, par. 26(c); Osservazioni conclusive del Comitato sul rapporto periodico iniziale del Ruanda, CMW/C/RWA/CO/1, 10 ottobre 2012, par. 24(a); e Linee guida per la detenzione dell'UNHCR, par. 2, e Linea guida 4.

della detenzione sulla salute fisica e mentale delle persone migranti irregolari o richiedenti asilo,³⁵ nonché fattori quali la loro storia personale, l'età, le condizioni di salute, la situazione familiare ed eventuali esigenze specifiche. Politiche di detenzione generalizzate o automatiche sono arbitrarie perché non si basano su una valutazione individualizzata della necessità e della proporzionalità della misura di detenzione.³⁶

Poco dopo l'approvazione della legge n. 50/2023, il governo italiano ha iniziato a trattenere singoli richiedenti asilo per un massimo di 28 giorni, in aree ad hoc o in centri di detenzione specifici, come il centro di Modica in Sicilia. Tuttavia, diversi tribunali hanno dichiarato illegittimi questi ordini di detenzione, trovando le disposizioni nazionali in contrasto con la Costituzione italiana e con il diritto dell'Unione europea, che vieta la detenzione automatica dei richiedenti asilo e richiede che le autorità forniscano una motivazione adeguata basata sulle circostanze individuali nei relativi ordini di detenzione.³⁷ Il governo italiano ha presentato ricorso contro tali decisioni presso la Corte di Cassazione italiana, che dovrebbe pronunciarsi nel corso del 2024.

3.c. Altri rischi di detenzione arbitraria

Le persone rifugiate, richiedenti asilo e migranti devono già affrontare ostacoli per fare ricorso contro il rigetto delle domande di asilo e le decisioni di detenzione, soprattutto quando sono confinate negli hotspot o detenute nei centri di rimpatrio in Italia - ostacoli di natura finanziaria, linguistica e burocratica. È quindi molto preoccupante che tali barriere possano diventare ancora più insormontabili per le persone detenute dalle autorità italiane in Albania. Ciò aumenterebbe notevolmente il rischio di detenzioni arbitrarie.³⁸

Inoltre, il fatto che l'accordo Italia-Albania non preveda la possibilità per le persone di essere rilasciate dai centri se non attraverso il trasferimento in Italia, pone il rischio che le persone che vincano ricorsi contro il trattenimento debbano di fatto rimanere in detenzione nelle more dell'organizzazione del loro trasferimento, che potrebbe richiedere un periodo di tempo significativo.

4. Rischio di violazioni del diritto di asilo e delle relative garanzie procedurali

Nel presentare l'accordo, le autorità italiane hanno sottolineato che le persone soccorse in mare e portate nei centri in Albania rimarranno soggette alla giurisdizione italiana. Ciò è stato ribadito nell'accordo stesso, in cui si afferma che le autorità italiane gestiranno i centri e condurranno le relative procedure applicando il diritto italiano e dell'UE.³⁹

Il mantenimento della giurisdizione italiana sulle persone soccorse dovrebbe assicurare loro l'accesso alle garanzie sostanziali e procedurali stabilite dalla legislazione italiana e dell'UE, a tutela del diritto di chiedere asilo, tra gli altri diritti umani.

³⁵ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Commento generale 35 sull'articolo 9: libertà e sicurezza della persona, CCPR/C/GC/35, 31 ottobre 2014, para. 18.

³⁶ Linee guida dell'UNHCR sulla detenzione, para. 3; Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale, Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale: Bahamas, CERD/C/64/CO/1, 28 aprile 2004, para. 17.

³⁷ Silvia Albano, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera*, *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2023.

³⁸ Si veda ECRE-AIDA, Country Report: Italy, 2022 e aggiornamenti 2021.

³⁹ Art.4.2 Protocollo e art.4 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

Tuttavia, nella pratica, il diritto di chiedere asilo, compreso l'accesso a procedure di asilo eque ed efficaci, rischia di essere significativamente compresso, vista l'ubicazione dei due centri in territorio albanese e la distanza fisica tra i richiedenti asilo e le autorità e gli altri soggetti che svolgono un ruolo chiave nelle decisioni che li riguardano, come le commissioni per l'asilo, gli avvocati e i giudici. Ci sono serie criticità, ad esempio, in relazione alla possibilità di ricevere un'adeguata assistenza legale da parte di una persona di propria scelta e di partecipare effettivamente ai procedimenti pertinenti, considerando il previsto utilizzo dell'assistenza legale e dei colloqui a distanza⁴⁰, che aumenta il rischio di incomprensioni e scarsa interpretazione o assistenza legale, e limita la capacità delle persone di descrivere pienamente il proprio caso e la propria situazione.⁴¹ Ciò aggrava le condizioni già restrittive imposte dall'uso della "procedura di frontiera", che prevede tempi più rapidi d'istruttoria in condizioni di detenzione o trattenimento di fatto.

Sorgono inoltre interrogativi sull'effettiva possibilità per le autorità competenti, come i membri del Parlamento e il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di esercitare pienamente le loro prerogative in difesa dei diritti dei detenuti. Queste autorità dovranno probabilmente affrontare problemi logistici per recarsi nei centri in Albania - rendendo praticamente impossibili le visite senza preavviso -, e la loro capacità di svolgere le proprie funzioni potrebbe dipendere dalla cooperazione delle autorità albanesi. Inoltre, in base all'accordo, alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'UE sarà concesso l'accesso ai centri di detenzione solo nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile, mentre nessuna disposizione chiarisce le possibilità e i limiti di accesso per le organizzazioni della società civile.⁴²

Poiché l'Italia è membro dell'UE, l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione solleva anche la questione della compatibilità delle misure pertinenti con il diritto dell'UE, considerando che la concessione della protezione internazionale da parte degli Stati membri dell'UE è regolata dal diritto dell'UE e che questo non prevede l'esame extraterritoriale delle domande di asilo.⁴³ La Commissione europea ha respinto questo punto, suggerendo - a seguito di una valutazione preliminare - che l'Italia applicherà in realtà la legislazione italiana in Albania, piuttosto che il diritto dell'UE, e che poiché l'accordo opera al di fuori del diritto dell'UE, non lo viola.⁴⁴ Questa conclusione sembra in contrasto con il testo stesso dell'accordo Italia-Albania e del disegno di legge di ratifica, che affermano esplicitamente che le autorità italiane applicheranno la legislazione italiana e quella dell'UE nei centri in Albania,⁴⁵ "in quanto compatibili",⁴⁶ e contengono numerosi riferimenti alla legislazione italiana che recepisce il diritto dell'UE. Ciò pone la questione dell'applicazione selettiva delle norme dell'UE, in quanto l'Italia potrebbe disapplicare le norme dell'UE incompatibili con le disposizioni dell'accordo, creando così incertezza giuridica.

Dato il livello di incertezza, Amnesty International teme che l'accordo possa essere utilizzato per eludere gli obblighi imposti dal diritto Ue e internazionale. Ciò potrebbe avere conseguenze devastanti per le persone in cerca di asilo, che potrebbero essere sottoposte non solo a una detenzione automatica e quindi

⁴⁰ Art. 4.3-5 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

⁴¹ Ad esempio, le organizzazioni presenti nelle isole greche riferiscono che i problemi infrastrutturali, come la scarsa connettività o l'accesso limitato alla rete WiFi, hanno già avuto effetti negativi sull'accesso degli individui a procedure di asilo efficaci. Vedi, ad esempio, Mediatore europeo, Decisione nell'ambito dell'indagine strategia in OI/3/2022/MHZ sul modo in cui la Commissione europea garantisce il rispetto dei diritti fondamentali nelle strutture di gestione della migrazione in Grecia finanziate dall'Ue, Caso OI/3/2022/MHZ, 7 giugno 2023.

⁴² Art. 9.2 Protocollo.

⁴³ Andreina De Leo, On the incompatibility of the Italy-Albania protocol with EU asylum law, SIDI Blog, 15 novembre 2023.

⁴⁴ Il 15 novembre 2023, la Commissaria europea per la migrazione e affari interni, Ylva Johansson, ha dichiarato durante una conferenza stampa a Bruxelles: "The preliminary assessment by our legal service is that this is not violating the EU law, it's outside the EU law". Un video di questa dichiarazione è disponibile a: <https://www.youtube.com/watch?v=2xIDoNye1Cw> (sito consultato il 16 gennaio 2024)

⁴⁵ Articoli 2, 4, e 9 Protocollo.

⁴⁶ Art.4 DDL n.1620, 18 dicembre 2023.

illegale - come indicato in precedenza - ma anche a una procedura di asilo al di sotto degli standard e iniqua, senza avere accesso ad adeguate garanzie procedurali e di protezione giudiziaria.

Inoltre, l'attuazione dell'accordo comporterebbe un trattamento discriminatorio delle persone trasferite in Albania, rispetto ad altre persone in situazione analoga che hanno accesso al territorio italiano, in violazione del diritto internazionale e della stessa Costituzione italiana.⁴⁷

Come sottolineato dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović:

"In pratica, la mancanza di certezza giuridica probabilmente comprometterà garanzie fondamentali per i diritti umani e per l'accertamento di responsabilità per le violazioni, determinando un trattamento differenziato tra coloro le cui domande di asilo saranno esaminate in Albania e coloro per i quali ciò avverrà in Italia".⁴⁸

Conclusioni

Amnesty International ritiene che l'accordo Italia-Albania violi gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale e dell'UE e della Costituzione italiana. Ciò appare particolarmente evidente con riferimento agli obblighi dell'Italia di proteggere il diritto alla vita e all'integrità fisica delle persone in pericolo in mare, il diritto alla libertà personale, il diritto all'asilo e il diritto delle persone rifugiate e migranti trasferite in Albania a non essere discriminate rispetto a quelle sbarcate in Italia.

Le autorità italiane hanno sottolineato che si applicheranno le leggi e la giurisdizione italiana. Tuttavia, né il testo dell'accordo né le informazioni condivise dal governo con il Parlamento hanno chiarito adeguatamente come in pratica le persone trasferite nel territorio di un Paese terzo saranno in grado di accedere ai loro diritti senza discriminazioni e come saranno protette dal rischio di violazioni dei diritti umani.⁴⁹ In questo senso, l'accordo Italia-Albania non è solo pericoloso in sé, ma anche come potenziale modello per futuri accordi simili.

Amnesty International chiede alle autorità italiane di astenersi dal ratificare e attuare l'accordo Italia-Albania. L'Italia dovrebbe riorientare le ingenti risorse stanziare per questo progetto per garantire che le persone in cerca di protezione internazionale abbiano accesso a procedure di asilo efficaci e a un'accoglienza dignitosa sul proprio territorio, anche attraverso maggiori opportunità di accedere a percorsi sicuri e regolari. Inoltre, Amnesty International chiede alle istituzioni dell'UE di condurre un'analisi legale approfondita della conformità dell'accordo con il diritto dell'UE. L'Ue deve astenersi dall'avallare questo approccio e deve utilizzare gli strumenti a sua disposizione per garantire la piena applicazione da parte degli Stati membri dell'Ue delle norme pertinenti del diritto europeo e internazionale.

⁴⁷ Si veda, tra l'altro, Patto internazionale sui diritti civili e politici, art.26; Convenzione europea sui diritti umani, art.14; and Costituzione italiana, artt.3 e 10.

⁴⁸ Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, L'accordo Italia-Albania si aggiunge alla preoccupante tendenza europea all'esternalizzazione delle procedure di asilo, 13 novembre 2023.

⁴⁹ Camera dei Deputati, Comunicazioni del Governo sul Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 21 novembre 2023.

