

dossier

XIX Legislatura

19 gennaio 2024

Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno

A.C. 1620-A



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 202/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 066760-9475 st_istituzioni@camera.it - ✕ [@CD_istituzioni](https://www.instagram.com/CD_istituzioni)

Dipartimento Affari esteri

Tel. 066760-4939 st_affari_esteri@camera.it - ✕ [@CD_esteri](https://www.instagram.com/CD_esteri)

Progetti di legge n. 229/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AC0200a.docx

INDICE

CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE DI RATIFICA

- Articoli 1 e 2 (*Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione*)..... 5
- Articolo 3, comma 1 (*Autorità competenti*) 9
- Articolo 3, commi 2-6 (*Procedure nelle aree individuate dal Protocollo*)..... 22
- Articolo 3, comma 7 (*Contratti o convenzioni di appalto di lavori, servizi o forniture*) 35
- Articolo 3, comma 8 (*Impignorabilità*)..... 37
- Articolo 4 (*Giurisdizione e legge applicabile*)..... 38
- Articolo 5, commi 1-3 (*Disposizioni organizzative relative al Ministero dell'interno*)..... 47
- Articolo 5, commi 4-7 (*Disposizioni organizzative relative al Ministero della giustizia*) 50
- Articolo 5, comma 8 (*Personale da destinare all'ufficio speciale USMAF in territorio albanese*) 53
- Articolo 5, comma 9 (*Disposizioni organizzative relative all'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà - INMP*) 57
- Articolo 5, comma 10 (*Trattamento di missione del personale inviato in Albania per l'attuazione del Protocollo*)..... 60
- Articolo 6 (*Disposizioni finanziarie*)..... 62
- Articolo 7 (*Entrata in vigore*) 68

CONTENUTO DEL PROTOCOLLO

- Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria..... 71

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Articoli 1 e 2 *(Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione)*

I primi due articoli del disegno di legge recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo.

Nel dettaglio l'**articolo 1** del disegno di legge autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il Protocollo in esame, concluso lo scorso 6 novembre a Roma tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica “per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria”.

A tal riguardo il Governo, nella relazione illustrativa allegata al disegno di legge in esame, fa presente che il Protocollo si fonda sul [Trattato di amicizia e collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania, con scambio di lettere esplicative dell'articolo 19, fatto a Roma il 13 ottobre 1995](#), ratificato con [la legge n. 170 del 1998](#). Il Trattato nel coprire tutti gli aspetti della collaborazione bilaterale, **da quelli politici a quelli economici, scientifici e culturali e migratori**, sottolinea la comune volontà dei due Paesi di favorire la costruzione dell'Europa, nonché il rapido avvicinamento della Repubblica di Albania all'Unione europea. In particolare, **gli articoli 1 e 2 del Trattato del 1995** indicano, i principi sui quali l'Italia e l'Albania imposteranno le loro relazioni bilaterali (sovranità ed integrità territoriale, parità di diritti, rispetto dei diritti dell'uomo, inammissibilità dell'uso della forza). Ai sensi **dell'articolo 19**, richiamato anche nella relazione illustrativa allegata all'A.C.1620 in esame, i due Paesi concordano nell'attribuire un'importanza prioritaria ad una «stretta ed incisiva collaborazione per regolare, nel rispetto della legislazione vigente, i flussi migratori» nonché a sviluppare in tale ambito “la cooperazione fra i competenti organi della Repubblica di Albania e della Repubblica Italiana”.

Per un approfondimento sui principali accordi bilaterali tra Italia e Albania si veda [qui](#)

A sua volta l'**articolo 2** reca l'ordine di esecuzione del Protocollo, **a decorrere dalla data della sua entrata in vigore**, in conformità a quanto disposto dall'articolo 13, paragrafo 1, del Protocollo.

Come precisato nella relazione illustrativa allegata al disegno di legge in esame in virtù dell'immissione nell'ordinamento italiano dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, dell'articolo 6, paragrafo 7, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Protocollo, le modalità di gestione delle strutture previste dal Protocollo e le procedure applicabili ai migranti saranno regolate dalla legge italiana e dalle disposizioni europee ed internazionali vigenti per l'Italia.

• **La decisione del 13 dicembre 2023 della Corte costituzionale albanese sul protocollo Italia-Albania sul trasferimento dei migranti**

Ai sensi dell'articolo 131, lett. b), della [Costituzione albanese](#), la Corte Costituzionale di Tirana è stata chiamata a pronunciarsi sul **ricorso** presentato lo scorso **6 dicembre** da 30 deputati del Parlamento, appartenenti ai partiti di opposizione, avente ad oggetto la costituzionalità del protocollo bilaterale Italia-Albania sulla creazione di centri di accoglienza e rimpatrio per migranti sul suolo albanese, finanziati e gestiti dall'Italia. L'ordinamento albanese, a differenza di quello italiano, accanto al controllo di costituzionalità di tipo successivo, assegna alla Corte anche una forma minore di **controllo preventivo sulla compatibilità degli accordi internazionali con la Costituzione**, ossia prima della loro ratifica.

Nel caso di specie, il ricorso dei parlamentari è stato presentato prima della ratifica del Protocollo, prevista per giovedì 14 dicembre ed inserita nell'agenda del Parlamento con procedura accelerata.

Secondo quanto riportato nel [comunicato](#) pubblicato sul sito della Corte, il gruppo di deputati sostiene che non sia stata rispettata la procedura per la negoziazione e la stipula dell'accordo, in quanto il suo oggetto rientra nelle categorie di **accordi che necessitano dell'autorizzazione preventiva del Presidente della Repubblica** ai sensi dell'articolo 121, co. 1, lett. a) e b) della Costituzione, in quanto riguarda questioni di territorialità e diritti fondamentali.

Al contempo i ricorrenti hanno richiesto la sospensione della procedura di ratifica parlamentare prevista per il 14 dicembre.

La sezione di tre giudici della Corte Costituzionale, l'11 dicembre, dopo aver esaminato preliminarmente il caso, ha deciso di trasmetterlo al collegio dei giudici per il riesame. L'adunanza dei giudici, convocata il 13 dicembre, ha valutato che la richiesta soddisfa i criteri preliminari di **ammissibilità** e ha deciso, sulla base degli atti, di trasferire la causa in **udienza plenaria in camera di consiglio**.

Tale decisione, in base a quanto previsto dall'art. 52, co. 3, della [legge n. 8577/2000](#), che disciplina il funzionamento della Corte, ha l'effetto di sospendere automaticamente le procedure di ratifica nell'Assemblea del Protocollo di Cooperazione, fino alla decisione finale della Corte Costituzionale.

Sulla base della medesima disposizione, la decisione finale in udienza plenaria deve intervenire entro tre mesi dalla presentazione del ricorso, ossia entro il 6 marzo 2024. La prima seduta plenaria della Corte si è svolta il 18 gennaio 2024 e si è ritenuta necessaria una prosecuzione dell'esame delle questioni poste, programmando una nuova sessione plenaria per il 24 gennaio 2024.

• **Politica estera e rapporti bilaterali ed economici Italia - Albania**

In via generale si ricorda che dopo l'ingresso nella NATO, avvenuto il 1° aprile **2009**, la priorità della politica estera albanese riguarda l'integrazione nell'Unione Europea. **Dal giugno 2014** l'Albania è Paese candidato all'adesione all'UE. Il percorso di integrazione europea dell'Albania ha conosciuto un importante passo avanti in seguito alla decisione del Consiglio europeo, il 25 marzo 2020, di adottare le Conclusioni **per l'apertura dei negoziati di adesione** con l'Albania e la Macedonia del Nord. Il 12 maggio 2021, la Commissione europea ha certificato che l'Albania ha soddisfatto tutte le condizioni fissate dal Consiglio europeo per la convocazione della prima Conferenza intergovernativa (CIG) che ha avuto luogo il **19 luglio 2022**, sancendo l'apertura ufficiale dei negoziati di adesione. Il **7-8 settembre 2022**, all'indomani dell'apertura dei negoziati di adesione all'UE, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, si è recato in visita ufficiale a Tirana (e Skopje), dove ha incontrato il Presidente della Repubblica, Bajram Begaj, il Primo Ministro, Edi Rama e la Presidente del Parlamento, Lindita Nikolla, oltreché il Sindaco di Tirana, Erion Veliaj. Il Presidente Begaj ha ricambiato la visita tra il 26 e il 27 maggio 2023, recandosi a Roma.

Ulteriore importante obiettivo della politica estera albanese è quello di rafforzare il **partenariato strategico con gli Stati Uniti**, visti come un attore particolarmente importante per la stabilità dei Balcani Occidentali, soprattutto a seguito dell'assistenza ricevuta da Washington per il rafforzamento delle proprie strutture cibernetiche a seguito dell'attacco hacker subito nel luglio 2022.

Dal **1° gennaio 2022**, l'Albania occupa, per la prima volta nella sua storia, un seggio come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (biennio 2022-2023), in rappresentanza del Gruppo dei Paesi dell'Europa Orientale.

Secondo gli ultimi dati dell'Anagrafe Italiani residenti all'estero (**AIRE**) sono **1.680 i cittadini italiani** che vivono e lavorano in Albania. Il 76,1% del totale dei cittadini italiani è emigrato in Albania. In generale, secondo i dati dell'Istituto di statistica dell'Albania, sono 13.609 i cittadini stranieri residenti registrati in Albania, con un regolare permesso di soggiorno. I cittadini italiani al secondo posto (per un approfondimento si veda [qui](#)).

L'italiano è la prima lingua parlata (dopo l'albanese) e la più studiata dopo l'inglese; oltre 10.000 ragazzi studiano l'italiano come prima lingua straniera e altri 50.000 come seconda lingua. Il 29 maggio 2018 è stato inaugurato a Tirana il primo "Centro Dante" nel mondo per la promozione della lingua e della cultura italiana. L'ampia diffusione della lingua italiana rappresenta un aspetto importante nelle relazioni bilaterali, con ricadute positive anche sul piano economico. L'Italia è **il primo partner commerciale** dell'Albania; a ciò si aggiunge il convinto sostegno dell'Italia alla prospettiva europea dell'Albania e l'intenso dialogo politico bilaterale a tutti i livelli.

In base ai **dati della Banca di Albania**, il totale degli investimenti italiani in Albania (stock) nel 2022 ha raggiunto 1,2 miliardi di euro su un totale complessivo di 11,34 miliardi di euro.

Il nostro Paese si colloca al **quarto posto tra i principali investitori**, preceduto da Svizzera (€1,89 mld), Paesi Bassi (€1,86 mld) e Canada (€1,45 mld), e seguito dalla Turchia (€844 milioni). Tuttavia, nel primo trimestre 2023, l'Italia, con 43 milioni di euro, risulta essere al secondo posto (primi i Paesi Bassi con 62 milioni€), con un dato in crescita del 43% rispetto allo stesso periodo del 2022.

Secondo **gli ultimi dati pubblicati dall' ISTAT**, nel "Registro delle Imprese 2022", l'Italia è il primo Paese in termini di numero di aziende straniere attive, con 2.875 imprese (erano 2.675 nel 2021, + 7.5%), che rappresentano oltre il 43,6% di tutte le imprese estere operanti in Albania, costituendo una fetta importante del sistema produttivo ed occupazionale. Di queste, 700 svolgono attività produttive (principalmente manifatturiere e commerciali), mentre oltre il 75% svolge attività di servizi (incluse numerose società unipersonali di consulenza). Gruppi industriali medio-grandi si sono affermati principalmente **nei settori dell'energia, dell'edilizia, dell'agroalimentare e bancario**. I settori tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero costituiscono invece la principale fonte di lavoro del manifatturiero. Si ricorda che il 16 novembre 2020 sono state avviate le operazioni commerciali del gasdotto TAP (Trans Adriatic Pipeline), per trasportare in Italia il gas naturale del giacimento azero di Shah Deniz II. Si tratta del più rilevante progetto infrastrutturale del Paese, cui hanno contribuito molte aziende italiane.

Articolo 3, comma 1 *(Autorità competenti)*

L'articolo 3, comma 1, modificato in sede referente, individua le **autorità competenti per l'esecuzione del Protocollo** nelle strutture aventi sede a **Roma**: Prefettura, Questura, Commissione territoriale di asilo, Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria del Lazio. Si prevede inoltre, nell'ambito delle aree in **Albania** indicate nel Protocollo, l'istituzione di un nucleo di coordinamento e raccordo alle dipendenze della Questura di Roma, di un nucleo di polizia giudiziaria, di un nucleo di polizia penitenziaria e di un ufficio di sanità marittima, aerea e di confine.

Le aree di cui sopra indicate nel Protocollo sono due aree demaniali: una situata presso il porto di Shengjin e una nell'entroterra, presso la località di Gjadër. Le aree sono destinate alla realizzazione delle strutture per le procedure di ingresso dei migranti e alla realizzazione delle strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (si rinvia in proposito alle schede di lettura relative al Protocollo).

Nel dettaglio, le autorità competenti per l'esecuzione del Protocollo, ai sensi del presente comma, sono:

- il **Prefetto di Roma** per i provvedimenti di competenza del prefetto (**lett. a**);
- il **Questore di Roma** per i provvedimenti di competenza del questore (**lett. b**);
- la **Questura di Roma** per la ricezione delle **domande di protezione internazionale** presentate ai sensi del D.Lgs. 25/2008 (**lett. c**).

La scelta di Roma - come si legge nella relazione illustrativa del provvedimento in esame - “è frutto di una ponderata valutazione comparativa che ha tenuto conto dei diversi fattori in gioco ed in particolare delle «economie di scala» che si generano presso la Capitale, sia in termini di risorse umane a disposizione che di coordinamento con le amministrazioni centrali, fattori fondamentali soprattutto nelle fasi applicative iniziali del Protocollo”.

L'istituto della protezione internazionale, introdotto dalla normativa europea, comprende due distinte categorie giuridiche:

- il riconoscimento dello *status* di rifugiato, disciplinato dalla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali;
- la protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio in ragione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine.

Le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale comprese le frontiere, e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, sono disciplinate dal D.Lgs. 25/2008, di attuazione della direttiva 2005/85/UE (si veda in proposito l'apposito box *infra*).

L'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono le autorità competenti a ricevere la domanda di protezione internazionale (art. 3, comma 2, D.Lgs. 2).

- le **sezioni della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma** da istituire appositamente (fino al **massimo 5**) con decreto del Ministro dell'interno nell'ambito del numero massimo previsto dall'articolo 4, comma 2-*bis*, del D.Lgs. 25/2008, per la decisione sulle domande di protezione internazionale (**lett. d**) (si veda in proposito anche l'articolo 5, comma 3, del provvedimento in esame);
- la **Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma** per la decisione sulle domande di protezione internazionale che potrà avvalersi di ulteriori sezioni da istituire appositamente (fino al **massimo 5**) con decreto del Ministro dell'interno nell'ambito del numero massimo previsto dall'articolo 4, comma 2-*bis*, del D.Lgs. 25/2008 (**lett. d**) oggetto di una modifica di carattere formale introdotta nel corso dell'esame in sede referente); si veda in proposito anche l'articolo 5, comma 3, del provvedimento in esame che autorizza l'assunzione di unità di personale aggiuntivo presso le Commissioni e per le sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;

Lo *status* di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le Commissioni territoriali sono insediate presso le prefetture - uffici territoriali del Governo (art. 4, comma 1, D.Lgs. 25/2008) e sono fissate nel numero massimo di 20, istituite nelle sedi individuate con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Commissione nazionale per il diritto di asilo (art. 4, comma 2, D.Lgs. 25/2008). Presso ciascuna Commissione territoriale possono essere istituite, al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande di asilo e per il tempo strettamente necessario da determinare nello stesso decreto, una o più sezioni temporanee, fino a un numero massimo di 30 per l'intero territorio nazionale. Le sezioni straordinarie sono istituite con decreto del Ministro dell'interno (art. 4, comma 2-bis, D.Lgs. 25/2008).

- un **nucleo di coordinamento e raccordo** alle dipendenze della Questura di Roma (**lett. e**);
- un **nucleo di polizia giudiziaria** istituito presso le aree destinate ad ospitare le strutture per migranti in Albania indicate nell'allegato 1 del Protocollo (**lett. f**) (si veda in proposito anche l'articolo 5, comma 2, del provvedimento in esame);
- un **nucleo di polizia penitenziaria** istituito presso le aree di cui sopra (**lett. g**);
- il **Provveditore dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio** per i provvedimenti di competenza del Provveditore dell'amministrazione penitenziaria (**lett. h**);
- uno speciale **ufficio di sanità marittima, aerea e di confine** istituito presso le aree di cui sopra, per lo svolgimento dei compiti previsti dalle leggi e dai trattati internazionali vigenti in materia di profilassi internazionale e di sanità pubblica (**lett. i**).

Gli [uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera - USMAF](#) sono strutture direttamente dipendenti dal Ministero della salute normalmente dislocate in modo omogeneo sul territorio nazionale (l'[elenco degli USMAF](#) è disponibile sul sito del Ministero della salute). Gli USMAF esercitano compiti di vigilanza igienico-sanitaria transfrontaliera su viaggiatori, mezzi di trasporto e merci di rilevanza sanitaria come dispositivi medici, cosmetici e farmaci non autorizzati in Italia, importati da Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Con riferimento al richiamo al D.Lgs. 25/2008, che recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva 2005/85/UE, si rinvia ai sottostanti box per la descrizione del rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto interno in materia di protezione internazionale nonché per le prese di posizione della Commissione europea sul Protocollo e per il nuovo Patto su migrazione e asilo.

• *La disciplina in materia di protezione internazionale tra Unione europea e diritto interno*

La normativa nazionale in materia di protezione internazionale è in gran parte frutto del recepimento del diritto dell'Unione europea in materia.

Si ricorda infatti in primo luogo che l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il **diritto d'asilo**, nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status di rifugiato.

Inoltre, l'articolo 67, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che l'Unione sviluppi una **politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne**, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi.

Più nel dettaglio, l'articolo 78 stabilisce, al paragrafo 1, che l'Unione sviluppi una **politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento**. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e agli trattati pertinenti. In base al paragrafo 2 dell'articolo 78, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa, tra le altre cose, procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria, il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Con riferimento in particolare al "**principio di non respingimento**" richiamato dall'articolo 78, si ricorda che l'articolo 33 della Convenzioni di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato (ratificata dall'Italia con la legge n. 722 del 1954) afferma che "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un 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". Il principio è presente anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 19, che, tra le altre cose, afferma che "le espulsioni collettive sono vietate" e che "Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti".

Pertanto, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, **non vi è più una competenza esclusiva degli Stati membri in materia di asilo**, in

quanto, come si è visto, tale materia è oggetto di una politica comune che, tra le altre cose, deve essere volta “a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento” (articolo 78 TFUE).

In proposito, nel corso dell’attività conoscitiva svolta dalle Commissioni I Affari costituzionali e III Esteri della Camera, è stato affermato che “in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea [...] in una materia armonizzata gli Stati membri perdono la loro competenza a concludere accordi internazionali che abbiano l’effetto di incidere su norme comuni UE o di alterarne la portata” (memoria depositata dalla prof.ssa Favilli).

In materia, l’Unione europea ha in particolare adottato il regolamento 604/2013 sulla determinazione dello Stato membro competente per l’esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi o apolidi (“**Dublino III**”). Il regolamento, tra le altre cose, vieta allo Stato che ha avviato la procedura di determinazione della competenza di trasferire il richiedente asilo verso lo Stato inizialmente designato come competente, in presenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza.

A queste si sono accompagnate una serie di direttive, tra le quali merita da ultimo ricordare la direttiva 2013/32/UE (procedure comuni per il riconoscimento dello status di protezione internazionale) e 2013/33/UE (norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).

In questo quadro, in Italia, in particolare i decreti legislativi n. 25 del 2008 (attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; la direttiva 2005/85/CE è però ora “rifusa”, cioè confluita nella citata direttiva 2013/32/UE) e n. 142 del 2015 (attuazione della direttiva 2013/33/UE nonché della direttiva 2013/32/UE) hanno recepito il diritto dell’Unione in materia.

In proposito, merita segnalare, peraltro, che entrambe le direttive richiamate individuano come ambito di applicazione **il territorio degli Stati membri**. In particolare, l’articolo 3 della direttiva 2013/32/UE (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi “a tutte le domande di protezione internazionale **presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri**” e che invece non si applichi “alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”. Analogamente, l’articolo 3 della direttiva 2013/33/UE (norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi a “tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale **nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali**”.

o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale” e che la direttiva non si applica invece “alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”.

Ciò premesso, più nel dettaglio, **la direttiva 2013/32/UE** reca disposizioni relative alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (comprendente il riconoscimento dello status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria): la presentazione della domanda, l'individuazione delle autorità competenti a ricevere ad esaminare le domande, le procedure di esame, le garanzie e gli obblighi dei richiedenti, nonché le procedure di revoca, cessazione e rinuncia della protezione e le modalità di impugnazione delle decisioni.

Si tratta di una direttiva di rifusione che sostituisce, abrogandola, la direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 (la c.d. direttiva 'procedure') recepita con il decreto legislativo 25/2008.

La nuova direttiva 'procedure', che fa parte, come la direttiva 2013/33/UE, del pacchetto di norme comunitarie volte ad attuare il nuovo Sistema europeo di asilo, è finalizzata ad armonizzare le prassi applicative vigenti nei Paesi membri, per le quali si sono riscontrate diverse divergenze.

La direttiva si applica, in base all'articolo 3 a **tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri**

A tal fine, viene in primo luogo stabilito un termine certo (6 mesi) per la decisione sulla domanda di protezione, derogabile solo in determinate circostanze (per un totale, al massimo, di 21 mesi).

Inoltre, vengono ridefiniti e, in alcuni casi, rafforzati, gli istituti di garanzia che devono essere assicurati ai richiedenti nel corso della procedura, con particolare attenzione alla tutela dei minori e delle altre categorie di persone vulnerabili.

Dal punto di vista terminologico, è da rilevare che viene espunto ogni riferimento all'asilo, definizione talvolta utilizzata come sinonimo di protezione internazionale o di status di rifugiato.

Tra le altre modifiche introdotte si ricordano: la semplificazione delle norme che disciplinano l'accesso alla procedura di protezione e lo svolgimento dei colloqui personali; il miglioramento della qualità del processo decisionale in primo grado aggiungendo accorgimenti pratici che aiutino il richiedente a capire la procedura e predisponendo un'adeguata formazione del personale che esamina le domande; il chiarimento delle norme che regolano la possibilità per il richiedente protezione di reiterare la domanda nell'ipotesi che sia cambiata la sua situazione; il rafforzamento del ruolo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo nelle disposizioni relative alla formazione e all'accesso alla procedura.

La **direttiva 2013/33/UE** stabilisce norme comuni relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale («richiedenti») negli Stati membri.

Essa si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che **manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro**, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale (articolo 3).

Il capo II della direttiva (artt. 5-19) detta disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza che gli Stati membri devono garantire ai richiedenti, ossia:

- l'obbligo di **informare** i richiedenti entro un termine ragionevole, non superiore a quindici giorni, dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, circa i benefici riconosciuti e gli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza. Le informazioni sono fornite per iscritto, e se del caso anche oralmente, in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile (art. 5)
- l'obbligo di **rilasciare** ai richiedenti asilo, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, un **documento** che ne certifichi il nome e lo status di richiedente o che attesti che il richiedente è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame (art. 6): tale norma non si applica durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera;
- l'obbligo di riconoscere ai richiedenti di **circolare liberamente** nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della direttiva. Inoltre la Direttiva prevede che le autorità possano stabilire un luogo di residenza per il richiedente, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido ed il controllo efficace della domanda (art. 7).

La direttiva dedica ampio spazio alla **misura del trattenimento dei richiedenti** (artt. 8-11): sancito il principio in base al quale il richiedente non può essere trattenuto per il solo fatto di essere tale, l'art. 8 detta una serie di circostanze, da valutarsi caso per caso e salva l'applicazione di misure alternative meno coercitive, che consentono di applicare la misura del trattenimento. È assente un termine massimo prestabilito, limitandosi a stabilire che il trattenimento debba essere il più breve possibile e fintantoché sussistano i motivi che ne giustifichino l'applicazione (art. 9). Quanto alle garanzie del trattenimento, il testo permette che la misura venga disposta da un'autorità amministrativa, salvo il vaglio da parte dell'autorità giudiziaria attraverso "una rapida verifica, d'ufficio o su domanda del richiedente". Il trattenimento deve avvenire presso appositi centri, i richiedenti devono essere separati dai detenuti nel caso in cui la misura venga eseguita presso un istituto penitenziario, hanno accesso a spazi all'aria aperta e hanno la possibilità di comunicare con i rappresentanti dell'UNHCR, i propri familiari e consulenti legali.

Tra le altre condizioni generali di accoglienza la direttiva prevede: l'adozione di misure idonee a garantire quanto più possibile l'**unità del nucleo familiare**

(art. 12); la praticabilità di **esami medici** per ragioni di sanità pubblica (art. 13); l'**accesso al sistema educativo** per i figli minori di richiedenti e per i richiedenti minori (art. 14); l'accesso dei richiedenti **al mercato del lavoro** (art. 15) e la possibilità di accedere **alla formazione professionale** (art. 16); l'accesso dei richiedenti alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale, tali da assicurare un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale (art. 17); l'**assistenza sanitaria** che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali (art. 19).

Rispetto alle modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza (art. 18) la Direttiva prevede che nel caso in cui l'alloggio, nei casi in cui non è sostituito da un sussidio economico per lo stesso, possa essere di tre tipi: 1) **centri di accoglienza**; 2) in **case private, appartamenti, alberghi o altre strutture**; 3) oppure *“un locale utilizzato per alloggiare i richiedenti”*, questo solo per quanto riguarda le procedure per le domande presentate alla frontiera o in zone di transito. A chi si trova in accoglienza, non in situazione di trattenimento, i Paesi membri garantiscono: la tutela della vita familiare; la possibilità di comunicare con i parenti, gli avvocati o i consulenti legali, i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti, e che a questi sia consentito l'accesso, limitato solo per la sicurezza dei locali e dei richiedenti.

Un'attenzione particolare viene accordata ai **soggetti "vulnerabili"** (Capo IV – articoli 21-25), categoria composta dai minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, 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, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili (art. 21). Assai importante l'introduzione di una disposizione volta alla valutazione delle esigenze di accoglienza speciali del richiedente. La direttiva prevede che lo Stato membro avvii entro un termine ragionevole la valutazione delle esigenze di accoglienza speciali del richiedente, al fine di affrontare le particolari esigenze di accoglienza cui la persona necessita. All'interno della categoria dei vulnerabili, un'attenzione peculiare viene dedicata ai minori, soli o accompagnati, e alle vittime di tortura e di violenza (artt 23-25).

• *Valutazioni a livello di UE del protocollo di cooperazione tra Italia e Albania - Recenti sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE*

A cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea

La valutazione del Protocollo di cooperazione da parte della Commissione europea

Nel corso di una conferenza stampa tenuta il 15 novembre 2023 la Commissaria europea per gli Affari interni, Johansson, ha riferito che, secondo la valutazione preliminare dei servizi legali della Commissione europea, l'accordo fra Italia e Albania per la gestione dei flussi migratori non violerebbe il diritto dell'UE, anche perché non rientra nel relativo ambito di applicazione.

Ha tuttavia sottolineato che la situazione giuridica dei migranti dovrà essere esaminata dalle autorità italiane in conformità con le leggi italiane e della normativa dell'UE.

Successivamente, nella lettera indirizzata ai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri prima della riunione del 14-15 dicembre del Consiglio europeo, la Presidente della Commissione europea, von der Leyen, ha dichiarato di aver registrato importanti iniziative degli Stati membri in materia di migrazione, come l'accordo operativo tra Italia e Albania, definendola un'idea fuori dagli schemi basata sull'equa condivisione delle responsabilità con i Paesi terzi e in linea con gli obblighi previsti dal diritto internazionale e dell'UE. Von der Leyen ha altresì sottolineato la necessità di lavorare insieme per conservare lo slancio derivato dalla Conferenza internazionale sullo sviluppo e la migrazione dello scorso luglio, e di portare avanti il lavoro attraverso il Processo di Roma, esplorando diverse forme di cooperazione con i Paesi partner sulla base del reciproco interesse.

Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Nel settembre 2020 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte normative e di altre iniziative per un nuovo corso in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale, denominato nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

A seguito dello svolgimento dei negoziati interistituzionali (triloghi) sulla base dei rispettivi mandati adottati nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, il 21 dicembre 2023, la Presidenza spagnola del Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sugli elementi politici fondamentali di cinque regolamenti chiave nell'ambito del nuovo patto.

Il pacchetto legislativo regola varie fasi della gestione dell'asilo e della migrazione, tra cui: accertamenti sui migranti irregolari al loro arrivo nell'UE e rilevamento dei dati biometrici; procedure per la presentazione e il trattamento delle domande di asilo; norme relative alla determinazione dello Stato membro competente per il trattamento di una domanda di asilo; cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri e modalità di gestione delle situazioni di crisi, compresi i casi di strumentalizzazione dei migranti.

Sono tuttora in corso i lavori per definire i dettagli dei nuovi regolamenti ai fini dell'approvazione in prima lettura da parte delle Istituzioni legislative europee, secondo la procedura legislativa ordinaria.

Regolamento sulla procedura di asilo

La proposta di regolamento sulla procedura di asilo stabilisce una procedura comune che gli Stati membri devono seguire quando ricevono una richiesta di protezione internazionale.

Tra gli elementi qualificanti del nuovo regime, è prevista l'introduzione di una procedura di frontiera obbligatoria tesa a valutare rapidamente alle frontiere

esterne dell'UE l'eventuale infondatezza o inammissibilità delle domande di asilo. Le persone soggette alla procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzate a entrare nel territorio dello Stato membro e devono soggiornare alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, oppure in una zona di transito o in altri luoghi designati sul territorio di un Paese (nel rispetto delle garanzie e delle condizioni previste dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza).

La procedura di frontiera si applica quando un richiedente asilo presenta domanda a un valico della frontiera esterna a seguito di un fermo collegato all'attraversamento illegale della frontiera esterna e a seguito dello sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso in mare. Gli Stati membri sono obbligati a seguire tale procedura quando il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ha indotto in errore le autorità presentando informazioni false od omettendo informazioni, e quando il richiedente è cittadino di un paese il cui tasso di riconoscimento è inferiore al 20 per cento. I minori non accompagnati sono esclusi dalla procedura di frontiera, a meno che rappresentino una minaccia per la sicurezza.

Infine, è previsto che le autorità competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale possano respingere una domanda per inammissibilità se si applica il concetto di paese terzo sicuro. Un paese terzo può essere designato "paese terzo sicuro" se è soddisfatto un elenco di criteri (ad esempio, devono essere garantite la vita e la libertà dei richiedenti, che devono inoltre essere protetti dal respingimento).

Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione

La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione è volta a sostituire l'attuale "regolamento Dublino", recante i criteri che determinano la competenza di uno Stato membro per l'esame di una domanda di asilo (comprese le disposizioni sul trasferimento di un richiedente asilo a uno Stato membro diverso da quello in cui risiede). Le nuove norme mirano a chiarire tali criteri e a razionalizzare il trasferimento dei richiedenti asilo.

Ai sensi del nuovo regolamento i richiedenti asilo sono tenuti a presentare domanda nello Stato membro di primo ingresso o di soggiorno regolare. Nel caso in cui taluni criteri siano soddisfatti, è possibile che un altro Stato membro assuma la competenza per il trattamento di una domanda di asilo. Secondo l'accordo tra Istituzioni legislative, se un richiedente è in possesso di un diploma conseguito (non più di 6 anni prima) presso un istituto di istruzione di uno Stato membro dell'UE, quest'ultimo sarà competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. L'accordo tra le Istituzioni legislative prevede che il criterio del ricongiungimento dei richiedenti con i propri familiari sia ampliato per contemplare, oltre ai familiari che beneficiano di protezione internazionale, anche quelli che risiedono in un Paese sulla base del permesso di soggiorno di lungo periodo UE, che sono diventati cittadini e i neonati.

Il nuovo regime limita le motivazioni alla base della cessazione o del trasferimento della competenza tra Stati membri, con l'obiettivo di ridurre la possibilità di scelta del richiedente rispetto allo Stato membro in cui presentare la domanda (cosiddetto forum shopping) e a disincentivare i movimenti

secondari. L'accordo riguarda anche la modifica della durata della competenza dei paesi per il trattamento di una domanda. In particolare:

- lo Stato membro di primo ingresso è competente per una durata di 20 mesi (secondo la disciplina ancora vigente la durata è di 12 mesi);
- nel caso in cui il primo ingresso avvenga a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso in mare, la durata della competenza è pari a 12 mesi;
- se uno Stato membro respinge un richiedente nell'ambito della procedura di frontiera, la sua competenza circa tale persona in caso di rinnovo della domanda termina dopo 15 mesi.

È infine previsto un nuovo meccanismo di solidarietà obbligatoria che mira a coniugare il principio di solidarietà obbligatoria a sostegno degli Stati membri maggiormente esposti ai flussi irregolari con quello di flessibilità per gli Stati membri nella scelta dei rispettivi contributi. Tali contributi comprendono la ricollocazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, aiuti finanziari, anche in paesi terzi, o misure di solidarietà alternative, come l'invio di personale o ancora misure incentrate sullo sviluppo di capacità. Gli Stati membri hanno tuttavia piena discrezionalità in merito al tipo di solidarietà con cui contribuiscono. Nessuno Stato membro è obbligato a effettuare ricollocazioni.

Al fine di compensare un numero insufficiente di ricollocazioni promesse, sono tuttavia previste compensazioni di competenza come misura di solidarietà di livello secondario a favore degli Stati membri che beneficiano della solidarietà: lo Stato membro contributore deve assumersi la competenza dell'esame delle domande di asilo presentate da persone che, in circostanze normali, sarebbero oggetto di un trasferimento verso lo Stato membro competente (Stato membro beneficiario). Il meccanismo assume il carattere obbligatorio se gli impegni in materia di ricollocazione sono inferiori al 60 per cento delle esigenze totali individuate dal Consiglio per l'anno in questione o non raggiungono il numero fissato nel regolamento (30 mila).

Accertamenti sui migranti irregolari

La proposta di regolamento sugli accertamenti è volta a rafforzare i controlli sulle persone alle frontiere esterne, nella prospettiva di una rapida individuazione della procedura da applicare alla persona che entra nell'UE in violazione delle norme sulle condizioni di ingresso.

Gli accertamenti includono l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac. I controlli in linea di principio devono essere effettuati in prossimità delle frontiere esterne durante un periodo massimo di sette giorni.

Il regolamento si applica alle persone fermate in caso di attraversamento non autorizzato della frontiera esterna per via terrestre, marittima o aerea, a quelle sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso in mare e a quelle che hanno presentato domanda di protezione internazionale presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito ma non soddisfano le condizioni d'ingresso. Il nuovo regime riguarda anche le persone fermate sul territorio dell'UE che hanno eluso i controlli alle frontiere esterne. Le persone soggette agli accertamenti non sono autorizzate ad entrare nel territorio di uno Stato

membro, devono rimanere a disposizione delle autorità nel luogo in cui sono effettuati gli accertamenti, e possono essere poste in stato di trattenimento conformemente alle condizioni e alle garanzie previste dal diritto dell'UE. Gli Stati membri devono istituire un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante gli accertamenti.

Eurodac: banca dati biometrica sulla migrazione

L'accordo tra Consiglio e il Parlamento riguarda inoltre la proposta di regolamento volta ad aggiornare la banca dati delle impronte digitali Eurodac, tra l'altro prevedendo la registrazione dei singoli richiedenti asilo anziché delle domande, al fine di consentire alle autorità nazionali di identificare più facilmente le persone che presentano domande multiple, di individuare lo Stato membro competente per il trattamento di una domanda di asilo, e di tracciare i movimenti secondari.

La banca dati è ampliata con ulteriori dati biometrici, come le immagini del volto. Eurodac include i dati delle persone il cui soggiorno è irregolare, delle persone entrate nell'UE in maniera irregolare e delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso. La nuova disciplina abbassa il limite di età per l'obbligo di raccolta dei dati biometrici: sei anni, rispetto ai 14 anni previsti dalle norme vigenti. Infine, in base a determinate circostanze è necessario indicare in Eurodac se, a seguito di controlli di sicurezza, una persona sembra poter costituire una minaccia per la sicurezza interna di un Paese.

Sostegno agli Stati membri che affrontano una situazione di crisi migratoria

L'accordo politico tra Consiglio e Parlamento europeo riguarda infine la proposta di regolamento che consente agli Stati membri di affrontare le situazioni di crisi nel settore dell'asilo e della migrazione. In una situazione di crisi o di forza maggiore gli Stati membri possono essere autorizzati alla deroga di una serie di disposizioni relative alla procedura di asilo e di rimpatrio. In particolare, la registrazione delle domande di protezione internazionale può essere completata entro quattro settimane dalla loro presentazione, anziché entro sette giorni. Oltre alla possibilità di modificare i criteri in base ai quali un richiedente è esaminato nell'ambito della procedura di frontiera, gli Stati membri in situazione di crisi possono essere esentati dal riprendere in carico i richiedenti asilo da un altro Paese dell'UE, come previsto in circostanze normali.

Infine, uno Stato membro che si trova in una situazione di crisi può chiedere contributi di solidarietà ad altri Paesi dell'UE, simili a quelli concordati in base al regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione: la ricollocazione dei richiedenti asilo o dei beneficiari di protezione internazionale dallo Stato membro che si trova in una situazione di crisi agli Stati membri contributori; compensazioni di competenza; contributi finanziari o misure alternative di solidarietà.

In materia rilevano inoltre i principi desumibili dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sui quali si rinvia al box sottostante.

• ***L'asilo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo***

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata nel 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tra gli articoli della Convenzione rilevanti per quanto concerne la materia dell'asilo, merita richiamare l'articolo 2 (diritto alla vita), l'articolo 3 (proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti), l'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), nonché nel protocollo addizionale n. 4 l'articolo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri) e nel protocollo n. 7 l'articolo 1 (garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri). Tutti i paesi che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della convenzione e ne sono parte tutti i membri dell'Unione europea. La Convenzione ha istituito la Corte europea dei diritti dell'uomo, volta a tutelare le persone dalle violazioni dei diritti umani. Ogni persona i cui diritti sono stati violati nel quadro della convenzione da uno Stato parte può adire alla Corte dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne. Il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa vigila sull'esecuzione delle sentenze.

Alla luce dei principi della Convenzione sopra richiamati, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha tra le altre cose affermato che:

- sono vietati i respingimenti collettivi in acque internazionali (sentenza *Hirsi e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012);
- l'espulsione si considera collettiva quando una pluralità di persone viene costretta, in quanto gruppo, a lasciare il paese (o a non entrarvi), salvo che la situazione particolare di ciascuna persona sia stata ragionevolmente presa in considerazione (sentenza *N.T. e N.D. c. Spagna* del 13 febbraio 2020);
- la motivazione del provvedimento di espulsione deve dare conto della specifica situazione della persona, non bastando il generico riferimento alla sua irregolarità (sentenza *Conka e altri c. Belgio* del 5 febbraio 2022).

Articolo 3, commi 2-6
(Procedure nelle aree individuate dal Protocollo)

I **commi da 2 a 6 dell'articolo 3** delineano le **procedure** applicabili e le **caratteristiche delle strutture per migranti da realizzare in Albania** nell'ambito dell'attuazione del Protocollo. In particolare, il comma 2 stabilisce che nelle strutture in Albania possono essere condotte solamente **persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane**, anche a seguito di operazioni di soccorso, in zone situate all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea. In base al comma 3, le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania sono equiparate alle **zone di frontiera o di transito, nelle quali, in presenza di determinate condizioni**, si può svolgere una procedura accelerata di esame delle domande di protezione internazionale. Il comma 4 equipara entrambe le strutture di cui all'allegato 1, lettera A), denominate "strutture per le procedure di ingresso" e lettera B), denominate "strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi il diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano" agli *hotspot*. Le sole strutture destinate al rimpatrio tra quelle di cui alla lettera B) dell'allegato 1 sono equiparate ai **centri di permanenza per il rimpatrio**. Il comma 5 disciplina modalità di rilascio dell'**attestato nominativo** che certifica la qualità di richiedente protezione internazionale. Il comma 6 precisa che il **trasferimento nel territorio italiano** dei migranti può avvenire solo in casi eccezionali

Il **comma 2** stabilisce che nelle strutture in Albania possono essere condotte solamente **persone imbarcate**, anche a seguito di **operazioni di soccorso**, in zone situate **all'esterno del mare territoriale** della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea. Si precisa, inoltre, che queste debbono essere imbarcate su **mezzi delle autorità italiane**.

Si ricorda, in proposito, che l'articolo 4, paragrafo 4, del Protocollo prevede che l'ingresso dei migranti in Albania, nelle acque territoriali e nel territorio, avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane.

Si ricorda altresì, come già segnalato nella scheda relativa all'articolo 3, comma 1, che i più recenti testi di rifusione delle direttive europee in materia di protezione internazionale, le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, individuano come ambito di applicazione il territorio degli Stati membri. In particolare, l'articolo 3 della direttiva 2013/32/UE (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di

protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi “a tutte le domande di protezione internazionale presentate **nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri**” e che invece non si applichi “alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”. Analogamente, l’articolo 3 della direttiva 2013/33/UE (norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi a “tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese **la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito**, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale” e che la direttiva non si applica invece “alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”.

Per quanto concerne il riferimento nel testo alle “operazioni di soccorso” si rinvia al sottostante box che riepiloga le norme di diritto internazionale cogenti per l’Italia.

• *Convenzioni internazionali in materia di dovere di soccorso in mare*

Tra le principali **fonti internazionali in materia di dovere di soccorso in mare** si possono annoverare:

- Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS-Safety of Life at Sea, Londra, 1974, ratificata dall'Italia con la L. n. 313 del 1980;
- Convenzione SAR di Amburgo del 1979, resa esecutiva dall'Italia con la L. n. 147 del 1989 e alla quale è stata data attuazione con il D.P.R. n. 662 del 1994;
- Convenzione UNCLOS delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982 e recepita dall'Italia dalla L. n. 689 del 1994.

Oltre alle citate fonti pattizie e prima ancora esiste l'**obbligo consuetudinario di soccorso in mare**, norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'art. 10 Cost., comma 1.

In particolare, la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (cosiddetta **Convenzione SOLAS**), adottata a Londra il 12 novembre 1974 e ratificata con la L. 313/1980, obbliga il comandante di una nave - che sia in posizione tale da poter prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare - a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se è possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione.

Inoltre, la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo (cosiddetta **Convenzione SAR**), adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 e ratificata dalla L. 147/1989 obbliga gli Stati contraenti a dividere, sulla base di accordi regionali, il mare in **zone di propria competenza S.A.R.** (soccorso e salvataggio), per ciascuna delle quali sono individuati un "Centro di coordinamento di salvataggio" (Centro incaricato di provvedere ad una efficiente organizzazione dei servizi di ricerca e di salvataggio e di coordinare le operazioni di ricerca e di salvataggio in una zona di ricerca e di salvataggio-*Maritime and Rescue Coordination Centre* MRCC) e un "Centro secondario di salvataggio" (Centro subordinato ad un centro di coordinamento di salvataggio e complementare di quest'ultimo, in conformità alle disposizioni specifiche delle autorità responsabili – *Maritime Rescues SubCentre* MRSC).

In particolare, la Convenzione prevede che gli Stati parte della Convenzione stabiliscano, sia a titolo individuale sia, se del caso, in cooperazione con altri Stati, i seguenti elementi di base di un servizio di ricerca e di salvataggio: 1. il quadro giuridico; 2. la designazione di un'autorità responsabile; 3. l'organizzazione delle risorse disponibili; 4. i mezzi di comunicazione; 5. le funzioni di coordinamento e di utilizzazione; 6. i processi suscettibili di migliorare il servizio, fra i quali figurano la pianificazione, le relazioni di cooperazione nazionali ed internazionali e la formazione. Gli Stati parte della Convenzione applicano per quanto possibile, le norme minime e le direttive pertinenti stabilite dall'Organizzazione. Inoltre, per garantire che i mezzi di radiocomunicazione a terra siano adattati, che sono avviati gli allarmi di pericolo e che le operazioni siano correttamente coordinate al fine di consentire ai servizi di ricerca e di salvataggio in mare di svolgere le loro operazioni in modo efficace, gli Stati parte della Convenzione vigilano a titolo individuale o in cooperazione con altri Stati, affinché sia stabilito un numero sufficiente di aree di ricerca e di salvataggio (zone SAR) in ciascuna zona marittima. Queste aree dovrebbero essere contigue e per quanto possibile non sconfinare reciprocamente. Quando prevedono di istituire aree di ricerca e di salvataggio marittimo, gli Stati parte della Convenzione dovrebbero adoperarsi per verificare, se del caso, che i loro servizi di ricerca e di salvataggio aeronautici e marittimi siano compatibili. Gli Stati parte della Convenzione che hanno accettato la responsabilità di fornire servizi di ricerca e di salvataggio in una determinata zona, fanno appello ad unità di ricerca e di salvataggio e ad altri mezzi disponibili per prestare assistenza ad una persona che è, o sembra essere in pericolo in mare. Gli Stati parte della Convenzione devono comunicare informazioni sui loro servizi di ricerca e di salvataggio ed in particolare su: 1. l'autorità nazionale responsabile dei servizi di ricerca e di salvataggio marittimi; 2. l'ubicazione dei centri di coordinamento di salvataggio istituiti, o di altri centri duali assicurano il coordinamento delle operazioni di ricerca e di salvataggio nell'area o nelle aree di ricerca e di salvataggio, ed i mezzi di comunicazione in queste aree; 3. i confini delle loro aree di ricerca e di salvataggio e la copertura fornita dai loro mezzi terrestri di comunicazioni di pericolo e di sicurezza; e 4. i principali tipi d'unità di ricerca e di salvataggio a loro disposizione.

Successivamente, la **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982** dispone inoltre che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo qualora sia a conoscenza del loro bisogno di assistenza, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa (art. 98). Più in generale, secondo la Convenzione di Montego Bay, le navi di tutti gli Stati, costieri o privi di litorale, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale (art. 17). L'articolo 21 della medesima Convenzione consente allo Stato costiero di emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e ad altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale, in merito ad una serie di materie, tra cui, la prevenzione di violazioni delle leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione dello Stato costiero. Viene, inoltre, sancito il diritto di protezione dello Stato costiero che può adottare le misure necessarie per impedire nel suo mare territoriale ogni passaggio che non sia inoffensivo (art. 25).

La **risoluzione n. 167/78 del 20 luglio 2004** dell'Organizzazione marittima internazionale ha fornito poi delle **linee guida** sul trattamento delle persone soccorse in mare. In base alle linee guida, i governi responsabili delle zone SAR devono garantire che il loro centro di coordinamento accetti immediatamente la responsabilità delle operazioni di soccorso, inclusi gli accordi per l'individuazione del luogo di sicurezza (*place of safety*) per i naufraghi (in base al paragrafo 6.12 è "luogo sicuro" "il luogo in cui le operazioni di soccorso sono considerate concluse; è anche il luogo in cui la vita o la sicurezza della vita dei naufraghi non è minacciata oltre e dove possono essere soddisfatti le loro necessità umane fondamentali, come cibo, riparo, cure mediche; infine è un luogo in cui possono essere presi accordi per il trasporto dei sopravvissuti alla loro prossima o finale destinazione"); inoltre, i responsabili della nave coinvolta nelle operazioni di salvataggio, devono fare tutto il possibile, entro i limiti e le capacità della nave, per trattare i naufraghi umanamente e soddisfare i loro immediati bisogni; nel caso in cui il centro di coordinamento per i soccorsi responsabile per l'area dove i naufraghi sono stati soccorsi non possa essere contattato, devono tentare di contattare un altro centro di coordinamento o, se non è possibile, qualsiasi altra autorità governativa possa essere idonea a fornire assistenza, fermo restando che la responsabilità continua a ricadere sul centro di coordinamento responsabile per l'area; devono mantenere il centro di coordinamento responsabile per l'area informato; devono adeguarsi alle richieste rilevanti del Governo responsabile dell'area SAR o degli altri Stati costieri che abbiano risposto alla richiesta di soccorso.

Dal 1° luglio 2006 sono inoltre entrati in vigore per l'Italia gli **emendamenti alle Convenzioni SOLAS e SAR**, adottati dall'Organizzazione marittima

mondiale (*International Maritime Organization* - IMO). Questi impongono agli Stati competenti per la regione SAR di cooperare nelle operazioni di soccorso e di prendersi in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un **luogo di sicurezza** (*Place of Safety* - POS) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita.

Con riferimento agli obblighi in materia di soccorso in mare previsti dalle convenzioni sopra richiamate merita richiamare anche due recenti pronunce giurisprudenziali.

In particolare, nella **sentenza n. 6626/2020** della Cassazione penale (sez. III, c.d. caso Rackete) si ricorda che l'**obbligo di prestare soccorso** dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma **comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. "place of safety")**. La sentenza ricostruisce il significato di tale nozione a partire dalle fonti internazionali. In particolare, il punto 3.1.9 della Convenzione SAR dispone: “Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare. La Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione (Marittima Internazionale). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile”.

Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero, sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito. Per l'Italia, il *place of safety* è determinato dall'Autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell'Interno.

Secondo le citate Linee guida, “un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale” (par. 6.12).

“Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative”. (par. 6.13).

Per la Cassazione, dunque, «non può essere qualificato “luogo sicuro”, per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto a presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può certo essere effettuata sulla nave».

Ad ulteriore conferma di tale interpretazione la Corte di Cassazione ha richiamato la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d'Europa (L'intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui "la nozione di "luogo sicuro" non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali" (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di "luogo sicuro" nel diritto internazionale.

Ai sensi del **comma 3** le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania sono equiparate alle **zone di frontiera o di transito**, individuate dal decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 2023, emanato ai sensi dell'articolo 28-*bis*, comma 4, del D.Lgs. 25/2008; in tali zone è applicabile, in determinate condizioni, una **procedura accelerata di esame delle richieste di protezione internazionale**.

L'articolo 28-*bis* del D.Lgs. 25/2008 disciplina infatti i casi in cui può essere adottata una procedura accelerata per l'esame delle richieste di protezione internazionale, con tempi di istruttoria più rapidi. Ai sensi del comma 2 la domanda è trasmessa dalla questura senza ritardo alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni, ciò in presenza di determinate condizioni, tra cui quando la domanda è presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli.

Il comma 2 dell'articolo 28-*bis* consente poi l'applicazione della medesima procedura accelerata anche per: 1) richiedente protezione internazionale trattenuto negli *hotspot* o nei centri di permanenza per il rimpatrio; 2) richiedente proveniente da un Paese individuato come “sicuro”; 3) domanda manifestamente infondata; 4) richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Il comma 6 dell'articolo 28-*bis* precisa infine che la procedura accelerata non si può applicare ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015 (cioè i cd. soggetti vulnerabili: “i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali”).

Per quanto concerne il riferimento agli *hotspot* e ai CPR, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 6-*bis* del D.lgs. 142/2015 (articolo inserito dal D.L. 20/2023) il richiedente asilo può essere trattenuto in appositi spazi allestiti all'interno degli *hotspot*, ovvero in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, dei CPR, durante lo svolgimento della procedura accelerata in frontiera al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura e il trattenimento nel centro può essere disposto per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane (28 giorni). Per ulteriori elementi si rinvia al box “centri per immigrati”.

Nel corso dell'esame del provvedimento in esame da parte delle Commissioni, il rappresentante del Governo ha affermato che se la procedura di asilo non viene evasa entro 28 giorni il migrante sarà ricondotto in Italia (Camera dei deputati, Commissioni I e III, seduta del 15 gennaio 2024).

Il DM 5 agosto 2023 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 7 settembre 2019, n. 210) ha individuato nelle seguenti province le zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale:

- Trieste, Gorizia;
- Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi;
- Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina;
- Trapani, Agrigento;
- Città Metropolitana di Cagliari, Sud Sardegna.

Si ricorda in proposito che l'articolo 43 della direttiva 2013/32/UE-consente, al paragrafo 1, una procedura accelerata “per decidere **alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro**” sull'ammissibilità e sul merito di una domanda di protezione internazionale. Il paragrafo 2 prevede poi che “Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le

disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti **nelle immediate vicinanze** della frontiera o della zona di transito”.

In relazione all’ ipotesi di procedura accelerata per domande presentate direttamente alla frontiera o in zone di transito da un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro, che è stata introdotta dal c.d. decreto-legge Cutro (D.L. 20/2023), si ricorda infine che è attualmente pendente un ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione. La vicenda trae origine da alcuni provvedimenti del tribunale di Catania, con cui è stata negata la convalida del trattenimento di richiedenti asilo del CPR di Pozzallo provenienti da un Paese sicuro, disapplicando le norme introdotte dal D.L. 20/2023, ritenute dal Tribunale in contrasto con la normativa europea, con particolare riferimento alla violazione della direttiva 2013/33/UE. Tra le diverse ragioni a sostegno dei provvedimenti, secondo il Tribunale di Catania, la suddetta direttiva (art. 8 lett. *c*) – secondo cui il richiedente asilo può essere trattenuto per decidere, nel contesto di un procedimento, sul suo diritto di entrare nel territorio - va interpretata alla luce del principio costituzionale sull’asilo di cui all’articolo 10, terzo comma, Cost., per cui «deve [...] escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale». Il Governo, tramite l’Avvocatura generale dello Stato, ha proposto distinti ricorsi per Cassazione contro i provvedimenti del Tribunale di Catania. In relazione ai punti critici della motivazione delle ordinanze impugnate, il ricorso del Governo sottolinea, per quanto in questa sede di interesse, che in caso di provenienza del migrante da un Paese qualificato “sicuro” deve essere il richiedente a dimostrare che, nella specifica situazione, il Paese invece non sia sicuro, senza improprie presunzioni da parte del giudice.

Il **comma 4** equipara le strutture indicate nel Protocollo alle corrispondenti strutture previste dalla normativa nazionale.

In particolare, entrambe le strutture di cui all’allegato 1, lettera A), denominate “strutture per le procedure di ingresso” e lettera B), denominate “strutture per l’accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi il diritto all’ingresso e alla permanenza nel territorio italiano” sono equiparate agli **hotspot**, di cui all’articolo 10-*ter*, comma 1, del testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998).

Le sole strutture destinate al rimpatrio tra quelle di cui alla lettera B) dell'allegato 1 sono equiparate ai **centri di permanenza per il rimpatrio**, disciplinati dall'articolo 14 del medesimo testo unico.

• *Centri per immigrati*

Il sistema di accoglienza dei migranti nel territorio italiano si articola in diverse fasi.

La prima fase consiste nel soccorso e identificazione, nonché nella prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco.

Le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i c.d. punti di crisi (*hotspot*), allestiti nei luoghi dello sbarco per consentire assistenza, *screening* sanitario, identificazione e fornire informazioni circa le modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di *relocation* (D.Lgs. 286/1998, testo unico immigrazione, art. 10-ter).

Le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri governativi di accoglienza, dove avvengono anche l'identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità.

In fase di prima applicazione, le funzioni dei centri governativi sono svolte dai centri di accoglienza già esistenti, come i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e i Centri di accoglienza (CDA) - denominazioni oggi superate dall'inclusione nella più ampia categoria dei centri governativi. L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (D.Lgs. 142/2015 c.d. decreto accoglienza, art. 9).

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture temporanee denominate Centri di accoglienza straordinaria- CAS (D.Lgs. 142/2015 art. 11).

La fase di seconda accoglienza è garantita dai progetti del Sistema di accoglienza e integrazione – SAI (D.L. 416-1989, art. 1-sexies).

Accedono al SAI in primo luogo i titolari della protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati (tutti i minori, indipendentemente dallo status di richiedente protezione internazionale) e i titolari di permessi di soggiorno speciali (cure mediche, profughi per calamità naturali ecc.).

I centri di permanenza per il rimpatrio - CPR sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione.

Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, lo straniero è trattenuto, per il tempo strettamente necessario, presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli

individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il trattenimento può essere anche disposto, sempre per coloro che sono stati raggiunti da un provvedimento di espulsione, in presenza di rischio di fuga, per la necessità di prestare soccorso o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità o anche per acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (TUIM, art. 14, comma 1).

Il provvedimento di trattenimento, adottato dal questore, deve essere convalidato entro 48 ore dal giudice di pace (TUIM, art. 14, comma 3). Nei CPR lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (TUIM, art. 14, comma 2).

Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, lo straniero è trattenuto, per il tempo strettamente necessario, presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il trattenimento può essere anche disposto, sempre per coloro che sono stati raggiunti da un provvedimento di espulsione, in presenza di rischio di fuga, per la necessità di prestare soccorso o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità o anche per acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (TUIM, art. 14, comma 1).

Il provvedimento di trattenimento, adottato dal questore, deve essere convalidato entro 48 ore dal giudice di pace (TUIM, art. 14, comma 3). Nei CPR lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (TUIM, art. 14, comma 2).

La durata del trattenimento è disciplinata dal comma 5 dell'articolo 14 del TUIM. Il limite massimo di permanenza nei CPR è di 18 mesi. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino al massimo di altri 12 mesi possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi.

Dal combinato disposto dei commi 3 e 4 sembra quindi desumersi che nelle strutture da realizzare in territorio albanese potranno essere effettuate le procedure di identificazione che usualmente si svolgono negli *hotspot*, le procedure accelerate di esame della domanda di protezione internazionale di cui all'articolo 28-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 sopra richiamate (e dalle quali sono esclusi i soggetti vulnerabili) che si possono svolgere negli *hotspot* e nei CPR, e le procedure di rimpatrio che si svolgono nei CPR.

Al riguardo si segnala che, nella seduta del 17 gennaio 2024, la rappresentante del Governo ha affermato che "l'articolo 4, paragrafo 3,

dell'Intesa stabilisce che l'ingresso in Albania è consentito al solo fine di effettuare le procedure di frontiera di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea. Tenuto conto di tale previsione, l'articolo 3, comma 3, del disegno di legge di ratifica in esame equipara le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministero dell'interno del 5 agosto 2023, emanato ai sensi dell'articolo 28-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, che disciplina le procedure accelerate di frontiera." Al riguardo, la rappresentante del Governo ha affermato che "lo stesso articolo 28-*bis* esclude, al comma 6, dall'applicazione delle procedure accelerate i minori non accompagnati e gli stranieri di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015 tra i quali i minori, i disabili, gli anziani, le donne, i genitori singoli con figli minori, eccetera". La rappresentante del Governo ha altresì affermato che "oltre alle citate procedure accelerate, nella struttura in Albania, equiparata ad *hotspot*, potranno essere svolte le procedure di *screening* prodromiche alle citate procedure accelerate e, in caso di assenza dei presupposti della permanenza sul territorio nazionale, i migranti potranno essere trattenuti nella struttura equiparata a CPR a fini del rimpatrio [...] potranno dunque essere sottoposti alle procedure accelerate di frontiera di cui sopra gli stranieri di sesso maschile, maggiorenni e non vulnerabili in caso di: provenienza da Paesi sicuri; presentazione della domanda di protezione internazionale alla frontiera; domanda presentata dal richiedente dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento (Camera dei deputati, Commissioni I e III, seduta del 17 gennaio 2024).

Si segnala anche che, nella precedente seduta del 15 gennaio 2024, il rappresentante del Governo ha affermato che lo *screening* dei soggetti vulnerabili (considerando tali, "secondo la vigente normativa, i minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta, persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali") dovrebbe essere effettuato "nelle fasi immediatamente successive al loro soccorso o recupero, per mezzo di assetti navali a disposizione delle autorità statali, in modo da escludere che coloro che presentino vulnerabilità siano condotti in Albania"; il rappresentante del Governo ha anche affermato che "l'obiettivo dello *screening* preventivo da esperire a bordo di strutture idonee in mare, ove il migrante possa trovare un luogo sicuro in attesa della prossima destinazione, sarebbe dunque quello di alleviare l'impatto delle attività sui soggetti fragili riducendo il numero di stranieri da trasportare in Italia in un momento successivo, in relazione

alle diverse posizioni accertate”. Il rappresentante del Governo ha rilevato infine che “resta ferma la possibilità di effettuare eventuali, ulteriori valutazioni di condizioni di vulnerabilità successivamente allo sbarco in Albania, presso le strutture adibite all’identificazione e alla primissima accoglienza. Al riguardo, osserva che non di rado la condizione di vulnerabilità può non essere immediatamente rilevabile mediante lo *screening* preventivo a bordo (ad esempio, coloro che si dichiarano vittime di tratta di esseri umani), richiedendo approfondimenti in una fase successiva” (Camera dei deputati, Commissioni I e III, seduta del 15 gennaio 2024).

Si segnala infine che l’articolo 9, paragrafo 3, del Protocollo afferma anche che, oltre che, in caso di morte, anche “in caso di nascita [...] i migranti sono sottoposti alle disposizioni della legislazione italiana”.

Il **comma 5** disciplina modalità di rilascio dell’**attestato nominativo** che certifica la qualità di **richiedente protezione internazionale** a coloro che sono trattenuti in un **centro di permanenza per il rimpatrio**, di cui all’articolo 4, comma 2, del D.Lgs. 142/2015.

Generalmente, al richiedente protezione internazionale è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo che costituisce documento di riconoscimento (art. 4, comma 1, D.Lgs. 142/2015). Nel caso in cui il richiedente è trattenuto in un CPR, in luogo del permesso di soggiorno, è rilasciato un attestato da parte della questura che certifica la sua qualità di richiedente protezione internazionale ma **non certifica l’identità del richiedente** (art. 4, comma 2, D.Lgs. 142/2015).

La disposizione in commento prevede invece che al richiedente asilo trattenuto nelle strutture situate in Albania, sia quelle equiparate ad *hotspot*, sia quelle equiparate ai CPR, non venga rilasciato il **permesso di soggiorno**, che certifica la qualità di richiedente protezione, bensì un attestato che, però, a differenza di quello di cui all’articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, attesta l’identità dichiarata dall’interessato.

Inoltre, nella disposizione in commento si prevede che l’attestato consente il **riconoscimento** del titolare ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera c), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000, n. 445). Tale disposizione da ultimo richiamata definisce come documento di riconoscimento “ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l’identificazione personale del titolare”.

Il comma in esame, infine, specifica che l'attestato contiene il codice univoco d'identità assegnato in esito alle attività di foto-segnalamento svolte, la fotografia del titolare e le generalità dichiarate dal richiedente.

Il **comma 6** precisa che il **trasferimento nel territorio italiano** dei migranti sottoposti alle procedure previste dall'articolo 4, comma 1 (cui si rinvia) può avvenire solo in casi eccezionali, su disposizione del responsabile italiano delle strutture, come definito dall'articolo 5. L'esecuzione del trasferimento nel territorio italiano previsto dalla disposizione in esame non ha effetti sulla validità del trattenimento in corso né sulla procedura alla quale il migrante è sottoposto.

In proposito, il rappresentante del Governo, nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente, ha affermato che si tratta di “una norma di chiusura, posta a tutela dei casi (atipici) di soggetti che possono versare in condizioni particolari, anche non rientranti nel paradigma della vulnerabilità (come definita a livello normativo), ma che possano rendere la loro situazione non compatibile con la permanenza nelle strutture situate in territorio albanese. A titolo di esempio, menziona situazioni particolarmente delicate sotto l'aspetto sanitario”. (Camera dei deputati, Commissioni I e III, seduta del 15 gennaio 2024).

Articolo 3, comma 7
(Contratti o convenzioni di appalto di lavori, servizi o forniture)

L'**articolo 3, comma 7**, prevede che, per l'attuazione del Protocollo, le amministrazioni pubbliche sono autorizzate alla stipulazione e all'esecuzione di **contratti** o convenzioni di appalto di lavori, servizi o forniture, anche **in deroga alla normativa vigente**.

Il comma in esame prevede che, per l'attuazione del Protocollo, le amministrazioni pubbliche sono autorizzate alla stipulazione e all'esecuzione di contratti o convenzioni di appalto di lavori, servizi o forniture, anche in deroga:

- 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 di cui al D.Lgs. 159/2011 e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE;
- allo schema di capitolato di gara d'appalto adottato ai sensi dell'art. 12, comma 1, del D.Lgs. 142/2015.

Nella relazione illustrativa si segnala che “In considerazione della specificità data dall'operare in territorio di Stato non appartenente all'Unione europea, il comma 7 assicura la flessibilità procedimentale necessaria per la realizzazione e la gestione, da parte delle pubbliche amministrazioni competenti, delle attività previste per l'esecuzione del Protocollo. Per far fronte con la necessaria rapidità a tali esigenze operative, l'opzione normativa prescelta è quella di utilizzare strumenti già sperimentati con efficacia nel recente passato, consentendo l'applicazione delle facoltà di deroga già disciplinate, a legislazione vigente, in vari provvedimenti di urgenza adottati per far fronte all'esponenziale incremento dei flussi migratori”.

L'art. 12, comma 1, del D.Lgs. 142/2015, ha demandato ad apposito decreto del Ministro dell'interno l'adozione dello schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli articoli 6 (centri di permanenza per il rimpatrio), 8, comma 2, 9 (centri governativi di accoglienza) e 11 (centri straordinari di accoglienza), in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro.

Con il Decreto del Ministro dell'Interno del 29 gennaio 2021 e registrato dalla Corte dei Conti in data 16.02.2021, è stato approvato, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 18/9/2015, n. 142, il “Nuovo [schema di](#)

[capitolato di appalto](#) per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito con la legge 29 dicembre 1995, n. 563, dagli artt. 9 e 11 del D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142, nonché dei centri di cui agli artt. 10 ter e 14 del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e successive modifiche”.

Articolo 3, comma 8 **(Impignorabilità)**

L'articolo 3, comma 8, prevede l'impignorabilità dei crediti della Repubblica di Albania nei confronti dello Stato italiano.

Il **comma 8** sancisce l'**impignorabilità** da parte di terzi dei **crediti vantati dalla Repubblica di Albania nei confronti dello Stato italiano** derivanti dall'attuazione del Protocollo, con conseguente **nullità rilevabile d'ufficio** degli atti di pignoramento o sequestro eventualmente notificati.

In tali casi il giudice dichiara che la procedura esecutiva non può essere proseguita e che il processo è estinto.

Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, la disposizione in esame un eventuale pignoramento di tali crediti da parte di terzi creditori dello Stato albanese violerebbe l'immunità dalla giurisdizione esecutiva italiana di cui beneficia lo Stato albanese in base al diritto internazionale generale. Inoltre, sempre secondo la relazione tale disposizione avrebbe "riscontro testuale nella sezione B, paragrafo 6, dell'Allegato 2 al Protocollo, che dichiara l'espressa impignorabilità (operante anche nell'ordinamento albanese in virtù della norma pattizia citata) del conto corrente di tesoreria acceso presso la tesoreria statale albanese e nel quale confluiscono le erogazioni italiane".

Si ricorda che il pignoramento dei crediti del debitore presso terzi è disciplinato dagli artt. 543 ss. c.p.c. In particolare, l'art. 545 c.p.c. individua i crediti impignorabili o pignorabili entro una determinata misura (crediti alimentari, per sussidi di sostentamento o per malattia o infermità, per stipendio o pensione) e stabilisce la parziale inefficacia rilevabile anche d'ufficio del pignoramento eseguito in violazione del divieto e oltre i limiti.

Articolo 4 *(Giurisdizione e legge applicabile)*

L'**articolo 4** reca disposizioni riguardanti l'**applicabilità della giurisdizione e della legge italiane**.

In particolare, **i commi da 1 a 5** prevedono disposizioni riguardanti l'**applicabilità della giurisdizione e della legge italiana** per le procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato e di convalida dei trattenimenti dei migranti.

I commi **da 6 a 19** disciplinano la **sottoposizione alla giurisdizione italiana**, con alcune eccezioni, **dello straniero** che si trova nelle aree date in concessione e vi **commette un delitto**.

Il **comma 1** prevede l'applicabilità ai migranti - per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica italiana (art. 1, par. 1, lett. *d* del Protocollo) - della **disciplina italiana ed europea** in materia di requisiti e procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, **in quanto compatibile**.

Sono, in particolare, espressamente richiamati:

- il D.Lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);
- il D.Lgs. 251/2007 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta);
- il d D.Lgs. 25/2008 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato);
- il D.Lgs. 142/2015 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

Viene espressamente precisato che per le procedure previste dalle predette disposizioni sussiste la **giurisdizione italiana** e si applica la **legge italiana**.

La **competenza territoriale spetta in via esclusiva** alla sezione specializzata in materia di immigrazione del **Tribunale di Roma** e all'**Ufficio del giudice di pace di Roma**.

Il **comma 2** reca disposizioni in materia di rilascio della **procura speciale al difensore** da parte dello straniero sottoposto alle procedure di cui al comma 1. Si prevede espressamente che la procura speciale rilasciata secondo tali disposizioni **soddisfa i requisiti** previsti dagli artt. 83 c.p.c. e 122 c.p.p.

Si rammenta che l'articolo 83 c.p.c., secondo e terzo comma, prevede che la procura speciale sia conferita con atto pubblico o scrittura privata autenticata. La procura può essere rilasciata anche in calce o a margine dell'atto cui si riferisce o su foglio separato congiunto materialmente all'atto, e in tali casi la sottoscrizione è autenticata dal difensore. La procura può essere altresì rilasciata su documento informatico separato sottoscritto digitalmente e congiunto all'atto mediante strumenti informatici. Se la procura è stata conferita in forma cartacea il difensore che si costituisce mediante modalità telematiche ne trasmette la copia informatica autenticata con firma digitale.

Si ricorda inoltre che l'articolo 122 c.p.p. prevede al comma 1 che la procura speciale per determinati atti, laddove prevista dalla legge, deve, a pena di inammissibilità, essere rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata. Se la procura è rilasciata per scrittura privata la sottoscrizione può essere autenticata dal difensore cui è rilasciata.

Il comma 2 concerne il rilascio della procura speciale da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il comma *2-bis* prevede che la procura speciale, in copia informatica autenticata con firma digitale o altra firma elettronica qualificata, sia depositata con modalità telematiche, fermo restando l'obbligo di conservare ed esibire a richiesta dell'autorità giudiziaria l'originale analogico.

Ai sensi del comma 3 non è ammessa alcuna ratifica degli atti compiuti in difetto di procura speciale nei casi in cui questa è richiesta dalla legge.

In particolare, si prevede che la procura speciale sia rilasciata dallo straniero sottoposto alle procedure di cui al comma 1 mediante **sottoscrizione** apposta su un **documento analogico** e sia trasmessa con modalità di comunicazione elettronica, anche mediante copia informatica per immagine, unitamente a copia del documento rilasciato allo straniero ai sensi dell'art. 3, comma 5 (*v. supra*), e all'attestazione da parte di un

operatore della Polizia di Stato dell'avvenuta sottoscrizione da parte dello straniero.

Il **comma 3** reca disposizioni volte a garantire **il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa** da parte dello straniero.

In via generale, al primo periodo, si prevede che il **“responsabile italiano”** di cui all'art. 5, comma 1 (v. *infra*), adotti le misure necessarie a garantire il **pieno e tempestivo esercizio del diritto di difesa** da parte dello straniero.

Inoltre, si prevede che per la trasmissione e la ricezione dei documenti necessari all'esercizio del diritto di difesa sia utilizzato l'indirizzo di posta elettronica o altro servizio di recapito certificato qualificato **messo a disposizione dal responsabile italiano** e che il **diritto dello straniero di conferire con il proprio difensore** sia esercitato mediante collegamento da remoto **con modalità audiovisive che ne garantiscano il diritto alla riservatezza**.

In proposito, si ricorda che l'articolo 9, paragrafo 2, del Protocollo afferma anche che “per assicurare il diritto di difesa, le Parti consentono l'accesso alle strutture previste dal presente Protocollo agli avvocati, ai loro ausiliari, nonché alle organizzazioni internazionali e alle agenzie dell'Unione europea che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti protezione internazionale, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile”.

Il **comma 4** prevede che il ricorso avverso la decisione della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma (art. 3, comma 1, lett. *d*, su cui v. *supra*; la formulazione del comma è stata precisata con un emendamento approvato nel corso dell'esame in sede referente) sia proposto entro il termine ordinario di **quattordici giorni** dalla notifica del provvedimento (termine di cui all'art. 35-ter del d. lgs. 25/2008).

Il **comma 5** prevede che in via generale **l'avvocato del migrante partecipi all'udienza** dall'aula in cui si trova il giudice mediante **collegamento audiovisivo da remoto**.

Qualora non sia possibile il collegamento da remoto e il rinvio dell'udienza non sia compatibile con il rispetto dei termini del procedimento, al difensore del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato è liquidato un rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, nella misura, comunque non superiore a **euro 500**.

Le condizioni del rimborso sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge.

Si ricorda che il patrocinio a spese dello Stato in favore dei non abbienti è disciplinato dagli artt. 74 ss. del d.P.R. 115/2002 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) alle cui disposizioni rinvia l'art. 16 del d.lgs. 25/2008 per le impugnazioni in sede giurisdizionale delle decisioni in materia di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato, nonché gli artt. 13 e 14 del d.lgs. 286/1998 per il giudizio di convalida dell'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o del trattenimento presso il centro di permanenza per i rimpatri.

In via generale si ricorda che, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, in tali procedimenti giurisdizionali va garantito il diritto di difesa del soggetto ad essi sottoposto. Nello specifico, tale principio è stato più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità che ha espressamente previsto che, ad esempio, al procedimento giurisdizionale di decisione sulla proroga del trattenimento dello straniero nel centro di identificazione ed espulsione debbano essere applicate le stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato (*ex multis*, Cass. Civ. ord. n. 4961 del 2023, n. 27076 del 2019, n. 25767 del 2016, 12709 del 2016, n. 15279 del 2015, n. 13117 del 2011).

I commi **da 6 a 19 dell'articolo 4** disciplinano la **sottoposizione alla giurisdizione italiana dello straniero** che si trova nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo e vi **commette un delitto**, ad eccezione dei casi in cui il reato sia commesso a danno di un cittadino albanese o dello Stato albanese.

In particolare, il **comma 6** stabilisce la giurisdizione penale italiana per i delitti commessi dallo straniero all'interno delle aree date in concessione ai sensi del Protocollo.

Secondo quanto affermato dalla relazione illustrativa, tale disposizione discenderebbe "dall'obbligo pattizio che incombe sulle autorità italiane di assicurare l'ordine e la sicurezza all'interno delle aree stesse".

Si evidenzia che la **punibilità del delitto comune commesso dallo straniero all'estero** secondo le norme del diritto italiano **stabilita dal comma 6 deroga a quanto disposto** in via generale **dall'articolo 10 del codice penale**, in base al quale l'applicabilità della legge italiana è subordinata al sussistere di una serie di condizioni, *in primis* la presenza del reo nel territorio dello Stato italiano.

Le altre condizioni richieste dall'art. 10 c.p. sono:

- che si tratti di delitto punito con l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a un anno;

- che si proceda su richiesta del Ministro della giustizia ovvero su istanza o querela presentata da parte della persona offesa.

Si ricorda che l'art. 10 c.p. circoscrive la punibilità del **delitto comune commesso da uno straniero all'estero** secondo la legge italiana esclusivamente al caso in cui esso sia stato perpetrato in danno dello Stato italiano o di un cittadino italiano.

Sempre in deroga all'art. 10 c.p., il **comma 6** stabilisce che la richiesta del Ministro della giustizia non sia necessaria per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo o con la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni (anziché un anno come previsto dalla norma generale).

Resta in ogni caso fermo il **regime di procedibilità** previsto per lo specifico reato, pertanto ove si tratti di un reato punibile a querela della persona offesa, questa costituisce condizione di procedibilità dell'azione penale.

Il **comma 7** disciplina il **rapporto tra il rimpatrio e l'azione penale**. A tal fine è previsto un sistema di scambio di informazioni tra il questore, che è tenuto a comunicare all'autorità giudiziaria procedente l'avvenuta esecuzione del rimpatrio, e l'autorità giudiziaria procedente, che è tenuta a comunicare al questore il provvedimento con il quale revoca o dichiara estinta la misura della custodia cautelare in carcere.

Se lo straniero è stato rimpatriato, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere, salvo che si tratti di delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Se lo straniero è sottoposto a misura della custodia cautelare in carcere, il rimpatrio viene eseguito alla revoca o all'estinzione della misura.

Qualora lo straniero faccia ingresso illegale nel territorio dello Stato prima del termine di prescrizione del reato, nei suoi confronti è possibile riproporre l'azione penale ai sensi dell'articolo 345 c.p.p.

L'art. 345 c.p.p. prevede che l'azione penale possa essere esercitata per il medesimo fatto e contro la medesima persona, anche se il provvedimento è stato archiviato o è stata pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere per mancanza di querela, istanza, richiesta o autorizzazione a procedere, se in seguito è proposta la querela, l'istanza, la richiesta o è concessa l'autorizzazione o se è venuta meno la condizione personale che rendeva necessaria l'autorizzazione, nonché nei casi in cui il giudice abbia accertato la mancanza di un'altra condizione di procedibilità rispetto a quelle sopraindicate o sia venuto meno lo stato di incapacità dell'imputato ovvero sia accertato che è stato erroneamente dichiarato.

I commi successivi (da 8 a 18) dettano specificamente le disposizioni procedurali da applicare nel caso di reati commessi nelle citate aree date

in uso all'Italia dal Governo albanese (di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c).

Innanzitutto si dispone che tali reati siano di competenza dell'**autorità giudiziaria che ha sede a Roma (comma 18)**; conseguentemente, l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria italiane sono autorizzate a svolgere le proprie funzioni nelle suddette aree secondo le disposizioni del codice di procedura penale, integrate secondo la procedura delineata dai commi seguenti (**comma 8**).

Ai sensi dei **commi 9 e 10**, il personale appartenente al nucleo di **polizia giudiziaria** istituito presso le aree individuate dal Protocollo, qualora abbia proceduto ad un **arresto in flagranza** o al **fermo di un indiziato**, è tenuto a **trasmettere il verbale al pubblico ministero entro 48 ore**.

Si ricorda che, in via generale, ai sensi dell'articolo 386 c.p.p. la polizia giudiziaria che abbia eseguito l'arresto o il fermo o ha avuto in consegna l'arrestato, ne debba dare **immediata notizia** al pubblico ministero del luogo ove l'arresto o il fermo è stato eseguito. Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo la polizia giudiziaria pone l'arrestato o il fermato a disposizione del **pubblico ministero al più presto e comunque non oltre 24 ore** dall'arresto o dal fermo.

Il PM può procedere all'**interrogatorio dell'arrestato o del fermato**, dandone tempestivo avviso al difensore di fiducia ovvero, in mancanza, al difensore di ufficio, ai sensi dell'art. 388 c.p.p., e si rivolge al **Ministro** della giustizia, immediatamente o comunque prima dell'udienza di convalida, affinché eserciti il potere di **richiesta di procedimento** ex art. 342 c.p.p., qualora, in relazione al reato per il quale è stato effettuato l'arresto in flagranza¹, questa sia necessaria per il prosieguo dell'azione penale.

¹ Ai sensi dell'art. 380 c.p.p., gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni (comma 1). Anche fuori dei casi previsti dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in flagranza di uno dei delitti non colposi, consumati o tentati elencati al comma 2, tra i quali figurano i delitti contro la personalità dello Stato e quelli di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, devastazione e saccheggio, la riduzione in schiavitù, la prostituzione e la pornografia minorile, la tratta di persone, la violenza sessuale, i reati commessi nell'ambito di un'associazione di tipo mafioso, i reati di produzione e traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope e di associazione finalizzata al traffico illecito delle medesime sostanze, i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, i delitti di fabbricazione, vendita e porto di armi da guerra, i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori, l'omicidio colposo stradale o nautico. Il comma 3 disciplina l'ipotesi di arresto in flagranza nel caso di delitto perseguibile a querela, consentendo

Si ricorda che, ai sensi del secondo periodo del comma 6 dell'articolo in esame, la richiesta del Ministro della giustizia non è necessaria per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni.

Sia l'**interrogatorio** da parte del PM sia l'**udienza di convalida** dinanzi al giudice **si svolgono sempre da remoto** con le modalità disciplinate dall'articolo 133-ter c.p.p.; l'arrestato o il fermato si collegano dal luogo in cui si trovano.

L'art. 133-ter c.p.p., introdotto dal d.lgs. 150/2022, dispone che quando sia prevista la partecipazione a distanza delle parti al compimento di un atto o alla celebrazione di un'udienza, sia attivato un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza o l'ufficio giudiziario e il luogo in cui si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza; quest'ultimo luogo è equiparato all'aula di udienza. Il collegamento audiovisivo è attuato, a pena di nullità, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti all'atto o all'udienza e ad assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti nei diversi luoghi e la possibilità per ciascuna di essa di udire quanto viene detto dalle altre.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 391 c.p.p. l'udienza di convalida si svolge in via ordinaria in camera di consiglio con la partecipazione necessaria del difensore dell'arrestato o del fermato. In particolare, è previsto che solo quando l'arrestato, il fermato o il difensore ne facciano richiesta il giudice può autorizzarli a partecipare a distanza.

All'esito della **udienza di convalida (comma 11)**, il giudice può decidere di:

- applicare la custodia cautelare in carcere, ed in tale evenienza l'indagato viene trasferito in una delle strutture a ciò destinate che si trovano nelle aree individuate dal Protocollo, dove resta a disposizione dell'autorità giudiziaria;
- disporre una misura cautelare diversa;
- disporre l'immediata liberazione dell'arrestato/fermato.

Negli ultimi due casi resta comunque fermo il trattenimento dello straniero, se in corso di esecuzione al momento della commissione del reato.

l'esecuzione dell'arresto in flagranza anche quando la querela non è contestualmente proposta in quanto la persona offesa non è prontamente rintracciabile, ma la querela può ancora sopravvenire.

L'istanza di **riesame della misura coercitiva** (*ex art. 309 c.p.p.*) deve essere presentata entro **15 giorni**; anche all'udienza per il riesame, l'indagato partecipa a distanza secondo le modalità di cui all'art. 133-*ter* c.p.p. (*v. supra*), collegandosi dal luogo in cui si trova (**comma 12**).

Si ricorda che ai sensi dell'art. 309 c.p.p. **entro dieci giorni** dalla esecuzione o notificazione del provvedimento cautelare, l'imputato può **proporre richiesta di riesame**, anche nel merito, della ordinanza che dispone una misura coercitiva. Inoltre, ai sensi del comma 8-bis del medesimo articolo, l'imputato che ne abbia fatto richiesta ha diritto di comparire personalmente o, quando una particolare disposizione di legge lo prevede, di partecipare a distanza e il presidente può altresì disporre la partecipazione a distanza dell'imputato che vi consenta.

Il procedimento penale è sospeso fino al termine del trattenimento disposto per lo svolgimento delle procedure alla frontiera che, ai sensi dell'art. 6-*bis*, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142 del 2015, non può durare oltre **4 settimane**, salvo il compimento di atti urgenti relativi al rimpatrio o all'arresto/fermo di cui, rispettivamente, ai commi 7 e 9, a cui l'imputato può prendere parte da remoto secondo le modalità di cui all'art. 133-*ter* c.p.p.

Per effetto di tale sospensione, restano sospesi altresì i termini di durata massima della custodia cautelare, di cui all'art. 303 c.p.p., e i termini di durata massima delle indagini preliminari, di cui all'art. 407 c.p.p. (**comma 13**).

Inoltre, si specifica che ai procedimenti penali previsti dall'articolo in commento **non si applicano le disposizioni relative al giudizio direttissimo** di cui all'articolo 558, al titolo terzo del libro sesto del codice di procedura penale e all'articolo 13, comma 13-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (**comma 14**).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 558 c.p.p., in materia di c.d. giudizio direttissimo, gli ufficiali o gli agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito **l'arresto in flagranza** o che hanno avuto in consegna l'arrestato lo conducono **direttamente davanti al giudice del dibattimento** per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio, sulla base della imputazione formulata dal pubblico ministero.

Si prevede, inoltre, che il diritto dell'imputato sottoposto a custodia cautelare a conferire con il proprio **difensore**, ai sensi dell'art. 104 c.p.p., è assicurato con collegamenti audiovisivi (**comma 15**).

L'articolo 104 c.p.p. prevede che l'imputato in stato di custodia cautelare ha diritto di conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della misura e

che la persona arrestata in flagranza o fermata a norma dell'articolo 384 c.p.p. ha diritto di conferire con il difensore subito dopo l'arresto o il fermo. Infine, ai sensi del comma 4-bis del medesimo articolo si prevede che l'imputato in stato di custodia cautelare, l'arrestato e il fermato, che non conoscono la lingua italiana, hanno diritto all'assistenza gratuita di un interprete per conferire con il proprio difensore.

Con espresso richiamo all'art. 156 c.p.p., commi 1 e 2, si prevede che le **notificazioni** al soggetto sottoposto alle procedure di cui al comma 1 previste dal codice di procedura penale sono eseguite dal nucleo di polizia giudiziaria istituito presso le aree individuate dal Protocollo, nel luogo di detenzione/trattenimento mediante consegna di copia alla persona **(comma 16)**.

L'art. 156 c.p.p. prevede difatti, al comma 1, che le notificazioni all'imputato detenuto, anche successive alla prima, siano sempre eseguite nel luogo di detenzione mediante consegna di copia alla persona. Il medesimo art. 156 c.p.p. prevede, al comma 2, ugualmente richiamato dalla norma in esame, che in caso di rifiuto della ricezione o di assenza del destinatario se ne faccia menzione nella relazione di notificazione e che la copia rifiutata sia consegnata al direttore dell'istituto o a chi ne fa le veci, che ne informa immediatamente l'interessato con il mezzo più celere.

Per quanto riguarda i depositi e le comunicazioni effettuati dagli organi di polizia giudiziaria, si stabilisce che possano sempre essere effettuati con l'utilizzo di **modalità telematiche (comma 17)**.

Lo straniero può altresì rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale**, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 **(comma 19)**.

Infine, la disposizione specifica che lo svolgimento nell'ambito delle aree previste dal Protocollo dei richiamati compiti da parte del Garante avvenga **senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**.

Articolo 5, commi 1-3
(Disposizioni organizzative relative al Ministero dell'interno)

L'**articolo 5, commi 1-3** reca alcune disposizioni di organizzazione, ai fini dell'attuazione del Protocollo, di competenza del **Ministero dell'interno** quali l'istituzione di un **responsabile italiano** per ciascuna delle due aree individuate dal Protocollo; l'istituzione di un **nucleo di coordinamento e raccordo** delle Forze di Polizia alle dipendenze della Questura di Roma; **l'assunzione di 45 funzionari** per le esigenze delle **Commissioni e delle Sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale**.

Il **comma 1** istituisce la figura del **responsabile italiano**, uno per ciascuna delle due aree individuate dal Protocollo; questi sono individuati dal Ministero dell'interno tra i propri dipendenti, senza nuovi oneri, ed è previsto che ciascuno dei responsabili delle strutture abbia un vicario individuato con le medesime modalità.

Per quanto riguarda i loro **compiti**, i responsabili delle aree e i loro vicari devono:

- far rispettare le immunità, i privilegi e le prerogative accordate a vantaggio dello Stato italiano dal diritto internazionale;
- informare il capo della rappresentanza diplomatica in caso di difficoltà o violazioni.

La disposizione inoltre rinvia alla previsione di cui all'articolo 55 del DPR 18/1967, che stabilisce in via generale gli obblighi del capo della rappresentanza diplomatica in relazione al rispetto di immunità, privilegi e prerogative e sancisce che agli stessi non può farvi rinuncia se non per disposizione espressa del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il **comma 2** prevede che, per coordinare le diverse attività connesse alle funzioni di polizia per l'attuazione del Protocollo, il Capo della Polizia istituisca un **nucleo di coordinamento e raccordo alle dipendenze della Questura di Roma**.

L'**organizzazione** del nucleo e i relativi **compiti** sono disciplinati con **decreto del Capo della Polizia** – Direttore generale della pubblica sicurezza, sentiti i vertici delle altre Forze di Polizia (Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Comandante generale del Corpo della

guardia di finanza, Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).

Il **comma 3** autorizza il Ministero dell'interno all'**assunzione di 45 unità** dell'Area dei funzionari prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità **per le esigenze delle Commissioni e delle Sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale**. Le assunzioni sono in aggiunta delle vigenti facoltà assunzionali e nei limiti della dotazione organica.

In proposito, si ricorda che l'articolo 1, comma 364 della legge di bilancio per il 2024 (L. 213/2024) autorizza l'assunzione di 118 unità di personale per "potenziare l'azione del Ministero dell'interno per corrispondere alle maggiori esigenze sopravvenute, in particolare delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e delle loro sezioni."

L'assunzione può avvenire mediante l'espletamento delle necessarie procedure concorsuali o lo scorrimento delle graduatorie vigenti.

Per garantire il reclutamento di tale personale, il Ministero dell'interno può avvalersi della procedura speciale, affidata alla commissione RIPAM, introdotta dal D.L. 44/2023 per la copertura dell'incremento delle dotazioni organiche dei ministeri e di altre PA prevista dal medesimo D.L. 44/2023.

In particolare, la norma in esame richiama l'articolo 1, comma 4, lettera b), del citato D.L. 44/2023. Al riguardo, si prevede che il Ministero dell'interno possa richiedere alla Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (Commissione RIPAM) di avviare un concorso pubblico, per titoli ed esami, bandito su base provinciale e svolto anche mediante l'uso di tecnologie digitali; si prevede altresì che: ogni candidato possa presentare domanda per un solo ambito provinciale e per una sola posizione tra quelle messe a bando; qualora una graduatoria provinciale risulti incapiente rispetto ai posti messi a concorso, l'amministrazione possa coprire i posti ancora vacanti mediante scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori per la medesima posizione di lavoro in altri ambiti provinciali, previo interpello e acquisito l'assenso degli interessati; il bando possa prevedere l'attribuzione di un punteggio doppio per il titolo di studio richiesto per l'accesso, qualora il suddetto titolo sia stato conseguito non oltre cinque anni prima del termine di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di reclutamento.

Inoltre, alle procedure concorsuali di cui al presente comma si applica la possibilità di svolgere la sola prova scritta, come stabilito in via generale, fino al 2026 ed esclusivamente per il personale non dirigenziale e per profili non apicali, dall'articolo 35-*quater*, comma 3-*bis*, del D.Lgs. 165/2001.

Infine, il comma in esame reca le seguenti autorizzazioni di spesa per attuare le disposizioni di cui sopra:

- euro 1.347.376 per l'anno 2024 e euro 2.021.063 annui a decorrere dall'anno 2025 per gli oneri assunzionali;
- euro 68.490 per l'anno 2024 e euro 102.734 annui a decorrere dall'anno 2025 per il compenso del lavoro straordinario;
- euro 50.400 per l'anno 2024 e euro 75.600 annui a decorrere dall'anno 2025 per i buoni pasto.;
- euro 250.000 per l'anno 2024 per lo svolgimento delle procedure concorsuali
- euro 67.369 per l'anno 2024 e di euro 20.211 annui a decorrere dall'anno 2025 per i maggiori oneri di funzionamento derivanti dal reclutamento del contingente di personale.

Articolo 5, commi 4-7
(Disposizioni organizzative relative al Ministero della giustizia)

L'articolo 5, commi 4-7, reca, al fine di fare fronte alle esigenze connesse all'attuazione del Protocollo, disposizioni volte ad autorizzare l'assunzione di personale presso i **Dipartimenti dell'amministrazione penitenziaria e dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia**, ad incrementare il ruolo organico della magistratura ordinaria e ad autorizzare il CSM ad attivare la procedura per la copertura di **ulteriori posti di giudice di pace**.

Il **comma 4** reca, per fare fronte alle maggiori esigenze connesse all'attuazione del Protocollo, l'autorizzazione al **Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria**, per l'anno 2024, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, a **bandire procedure concorsuali** e ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche mediante scorrimento di graduatorie vigenti, un contingente di **10 unità di personale** da inquadrare nell'area dei funzionari del comparto funzioni centrali.

Il comma in commento prevede la relativa **copertura finanziaria**, autorizzando la spesa di euro 308.942 per il 2024 e di euro 463.412 annui a decorrere dal 2025, nonché di euro 300.000 per il 2024 per lo svolgimento delle procedure concorsuali e di euro 23.171 per il 2024 e di euro 4.635 annui a decorrere dal 2025 per i maggiori oneri di funzionamento derivanti dalle assunzioni.

Il **comma 5** reca, sempre per fare fronte alle maggiori esigenze connesse all'attuazione del Protocollo, l'autorizzazione al **Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria**, in deroga alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, per gli anni 2024 e 2025, ad assumere **48 unità di personale**, di cui 18 unità dell'area dei funzionari e 30 unità dell'area degli assistenti del comparto funzioni centrali, da assegnare al tribunale di Roma e all'ufficio del giudice di pace di Roma, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità, mediante l'indizione di procedure concorsuali pubbliche estese anche alle unità già titolari di rapporto di lavoro a tempo determinato o lo scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici.

Il comma in commento prevede la relativa **copertura finanziaria**, autorizzando la spesa di euro 1.324.529 per il 2024 e di euro 1.986.793 annui a decorrere dal 2025, nonché di euro 500.000 per il 2024 per lo

svolgimento delle procedure concorsuali e di euro 66.227 per il 2024 e di euro 19.868 annui a decorrere dal 2025 per i maggiori oneri di funzionamento derivanti dalle assunzioni.

Il **comma 6** prevede, per fare fronte alle maggiori esigenze della sezione specializzata in materia di immigrazione del tribunale di Roma, **l'incremento del ruolo organico della magistratura ordinaria di 10 unità**, rimettendo a un decreto del Ministro della giustizia, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sentito il CSM, la corrispondente **rideterminazione della pianta organica del tribunale di Roma**. Il Ministero della giustizia è pertanto autorizzato alle conseguenti assunzioni.

L'incremento è operato incrementando di 10 unità il contingente di cui alla legge 71/1991, tabella B (*Ruolo organico della magistratura ordinaria*), lettera L (*Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado, magistrati destinati alle funzioni di procuratori europei delegati, nonché magistrati destinati alle funzioni requirenti di membro nazionale, aggiunto e assistente presso l'Eurojust*).

Il comma in commento prevede la relativa **copertura finanziaria**, autorizzando la spesa:

- di euro 504.484 per il 2024;
- di euro 849.877 per il 2025;
- di euro 991.244 per il 2026;
- di euro 999.601 per il 2027;
- di euro 1.201.435 per il 2028;
- di euro 1.289.683 per il 2029;
- di euro 1.297.416 per il 2030;
- di euro 1.339.946 per il 2031;
- di euro 1.347.679 per il 2032;
- di euro 1.390.210 annui a decorrere dal 2033.

Il **comma 7** prevede che il CSM deliberi con urgenza l'individuazione di **ulteriori posti di giudice onorario di pace da pubblicare**, in aggiunta a quelli già individuati, per l'**ufficio del giudice di pace di Roma**, in deroga all'art. 6, comma 1, del D.Lgs. 116/2017, nell'ambito della dotazione organica prevista a legislazione vigente e **senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**.

L'art. 6, comma 1, citato prevede che il CSM proceda ad anni alterni, entro il 31 marzo dell'anno in cui deve provvedersi, all'individuazione dei posti da pubblicare, anche sulla base delle vacanze previste nei dodici mesi successivi, nelle piante organiche degli uffici del giudice di pace, determinando le modalità di formulazione del relativo bando nonché il termine per la presentazione delle domande.

Articolo 5, comma 8
(Personale da destinare all'ufficio speciale USMAF in territorio albanese)

L'articolo 5, comma 1, stabilisce che - per lo svolgimento dei compiti dell'ufficio speciale di sanità marittima, aerea e di confine previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *i*), del presente disegno di legge (v. sopra la relativa scheda di lettura) - **il Ministero della salute è autorizzato ad assumere cinque dirigenti sanitari con il profilo di medico e sei unità di personale non dirigenziale**, da inquadrare nell'area dei funzionari, di cui quattro con il profilo di funzionario sanitario e due con il profilo di funzionario amministrativo. Nelle more delle previste procedure di reclutamento, è consentito il ricorso ad un corrispondente contingente di personale dirigenziale e non dirigenziale costituito da dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, da collocare in posizione di comando.

Le assunzioni anzidette sono previste, dal **primo periodo del comma in esame**, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali e nei limiti della dotazione organica del Ministero della salute, nonché senza il previo esperimento delle procedure di mobilità² e in deroga a due disposizioni legislative espressamente richiamate.

La prima disposizione oggetto di deroga esplicita è l'articolo 6, comma 7, del decreto-legge n. 80/2021³. Detto comma prevede, al primo periodo, la disciplina sanzionatoria da applicarsi in caso mancata adozione del Piano integrato di attività e organizzazione⁴: divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del Piano; divieto di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Al secondo periodo, stabilisce che, in caso di

² Altrimenti richiesto dalla normativa vigente quale condizione per procedere all'espletamento di procedure concorsuali: v. art. 30, comma 2-*bis*, d. lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

³ Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

⁴ Il suddetto Piano è espressamente finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso e deve essere adottato con cadenza annuale dalle pp.aa. con più di 50 dipendenti (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e di alcune istituzioni educative).

differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione del bilancio, gli enti locali, nelle more dell'approvazione del Piano predetto, possono aggiornare la sottosezione relativa alla programmazione del fabbisogno di personale al solo fine di procedere, compatibilmente con gli stanziamenti di bilancio e nel rispetto delle regole per l'assunzione degli impegni di spesa durante l'esercizio provvisorio, alle assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi della normativa ivi richiamata.

La seconda disposizione oggetto di deroga esplicita è l'articolo 6, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, comma che preclude assunzioni di personale alle amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti previsti dal medesimo articolo 6 in tema di organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale.

Si ricorda che la disciplina vigente (v. successivo comma 6-*bis* del predetto art. 6 del d.lgs. 165/2001), per gli enti del servizio sanitario nazionale, fa salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore.

In base al **secondo periodo del comma in esame**, il Ministero della salute procede al reclutamento del personale in questione mediante: indizione di appositi concorsi pubblici (senza necessità di previo esperimento delle procedure di mobilità, secondo quanto disposto dal periodo precedente: v. sopra); utilizzo di vigenti graduatorie di concorsi pubblici di altre amministrazioni pubbliche; procedure di mobilità (indicate solo per il personale dirigenziale).

Si valuti l'opportunità di chiarire se, per il reclutamento del personale dirigenziale, il ricorso alle procedure di mobilità sia previsto in via alternativa o esclusiva e, più in generale, se le modalità di reclutamento suddette siano indicate quali alternative poste su un piede di parità.

Si ricorda che, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso. Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide ed efficaci costituisce la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione. La riconosciuta prevalenza delle procedure di scorrimento della graduatoria preesistente non è assoluta e incondizionata, essendo giustificabile la scelta di procedere all'indizione di una nuova procedura concorsuale, in luogo dello scorrimento delle graduatorie pregresse; ciò in quanto la preferenza della procedura di scorrimento delle graduatorie concorsuali recede in presenza di valide e motivate

ragioni di pubblico interesse che depongono in senso contrario (v. C.d.S., sezione V, sentenza 16 maggio 2023, n. 4873, e ulteriore giurisprudenza ivi richiamata).

Si ricorda, inoltre, che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione, salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali (art. 35, co. 5-ter, d.lgs. 165/2001).

Fino a che le predette procedure di reclutamento non saranno completate, in base al **terzo periodo del comma in esame**, l'ufficio speciale USMAF potrà avvalersi di un corrispondente contingente di personale dirigenziale e non dirigenziale costituito da dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, da collocare in posizione di comando (ai sensi del richiamato art. 17, co. 14, della legge 127/1997⁵) con conservazione dello stato giuridico e del trattamento economico della amministrazione di appartenenza.

E' previsto, dal **quarto periodo del comma in esame**, che si applichi l'articolo 70, comma 12, del succitato d.lgs. 165/2001. La disposizione richiamata stabilisce che in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare l'utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

Il **quinto e il sesto periodo** del comma in esame, infine, recano le necessarie autorizzazioni di spesa: euro 694.366 per l'anno 2024 ed euro 1.041.549 annui a decorrere dall'anno 2025; inoltre, euro 105.000 per l'anno 2024 per lo svolgimento delle procedure concorsuali nonché euro

⁵ La disposizione oggetto di richiamo stabilisce che, nel caso in cui disposizioni di legge o regolamentari dispongano l'utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento di fuori ruolo o di comando entro quindici giorni dalla richiesta. Si ricorda che con il comando l'impiegato pubblico viene destinato temporaneamente, per sopperire ad esigenze eccezionali dell'amministrazione richiedente, ad un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. La disciplina legislativa del comando è dettata dall'art. 56 del DPR 3/1957 e succ. mod.. Per la disapplicazione delle norme contenute nel predetto articolo, limitatamente al personale del comparto Ministeri, si veda l'art. 34 del CCNL di cui all'Accordo 16 maggio 2001; per il comparto Aziende e Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo si veda l'art. 37 del CCNL di cui all'Accordo 24 aprile 2002.

133.334 per l'anno 2024 ed euro 200.000 annui a decorrere dall'anno 2025 per i maggiori oneri di funzionamento derivanti dal reclutamento.

Secondo la relazione tecnica al presente disegno di legge, “Per le esigenze dell'ufficio speciale USMAF distaccato sul territorio albanese si ipotizza la necessità di un contingente di personale composto da 5 dirigenti medici di cui 1 dirigente medico con incarico di struttura complessa con funzioni gestionali e di coordinamento e n. 4 dirigenti medici con incarico di struttura semplice e funzioni di coordinamento oltreché da 4 infermieri e 2 unità con profilo amministrativo. La stima tiene conto di uno scenario ipotetico di arrivi di circa 800 migranti per evento, e non conoscendo la frequenza con cui si susseguiranno gli eventi, al fine di garantire un adeguato riposo psicofisico degli operatori, si ritiene possano essere necessari almeno due team medico-infermiere così da turnare nelle 24 ore.”.

Articolo 5, comma 9

(Disposizioni organizzative relative all'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà - INMP)

Il **comma 9** dell'articolo 5 dispone che nelle **specifiche aree demaniali** individuate nel Protocollo, l'INMP – Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà svolge le proprie **funzioni di assistenza e di coordinamento** tra i soggetti coinvolti nella gestione sanitaria e sociosanitaria dei migranti. A tal fine, il medesimo Istituto è autorizzato ad **assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato 28** unità di personale utili al completamento della propria dotazione organica. Le assunzioni sono a valere sul proprio finanziamento corrente e sono effettuate mediante **l'espletamento di procedure concorsuali** estese anche alle unità di personale già titolari di rapporto di lavoro a tempo determinato.

Più in dettaglio, il **comma 9** dispone l'intervento dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP) nelle aree demaniali di cui di cui all'articolo 1, par. 1, lett. c), del Protocollo.

In particolare si tratta delle aree destinate alla realizzazione delle strutture per le procedure di ingresso dei migranti ed alla realizzazione delle strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano.

In base al [DM Salute 22 febbraio 2013, n. 56](#), l'INMP svolge principalmente la funzione di **centro di riferimento della rete nazionale** per le problematiche di assistenza in campo socio-sanitario legate alle popolazioni migranti e alla povertà, oltre che centro per la **mediazione transculturale in campo sanitario**. Esso fonda la propria attività su una metodologia d'intervento transdisciplinare, integrando tra di loro le figure professionali sanitarie e socio-assistenziali con quelle della mediazione transculturale e dell'antropologia medica.

La norma autorizza l'INMP, per le finalità sopra indicate, ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato **28 unità di personale**, per il biennio 2024-2025, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, **nei limiti della dotazione organica**, mediante procedure concorsuali pubbliche per titoli ed esami, con una **riserva di posti non**

superiore al 50 per cento dei posti da bandire in favore del personale già titolare di un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Le posizioni lavorative sono così distribuite:

- 8 dirigenti medici;
- 1 unità appartenente alla dirigenza professionale, tecnica e amministrativa;
- 10 unità appartenenti all'area dei professionisti della salute (funzionari);
- 1 unità appartenente all'area degli assistenti;
- 8 unità dell'area degli operatori.

La norma specifica che agli **oneri assunzionali** - quantificati in un importo pari a 1.248.725 euro per l'anno 2024 e 1.873.087 euro annui a decorrere dall'anno 2025 -, agli **oneri per lo svolgimento delle procedure concorsuali** - pari a 100.000 euro per l'anno 2024 -, e ai **maggiori oneri di funzionamento** - pari a 62.437 euro per l'anno 2024 e a 18.731 euro annui a decorrere dall'anno 2025 -, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica - **FISPE**.

Si ricorda che il Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004 (L. n. 307/2004), nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3075) al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale.

(in euro)

Oneri	2024	A decorrere dal 2025
Assunzionali	1.248.725	1.873.087
Concorsuali	100.000	-
Funzionamento	62.437	18.731
TOTALE	1.411.162	1.891.818

In proposito, l'articolo 1, comma 452, della legge di Bilancio 2020 (L. n. 160/2019) ha autorizzato un contributo di 300.000 euro per ciascuno degli anni 2020-2022 in favore dell'INMP, inteso a consentire il corretto svolgimento delle funzioni ad esso demandate in base alla normativa vigente. Inoltre, la legge di Bilancio 2021 (commi 435 e 436, art. 1, della L. n. 178/2020) ha previsto, **a decorrere dal 2021**, al fine di potenziare l'attività di prevenzione e assistenza socio-sanitaria in favore di quanti versano in condizioni di elevata fragilità e marginalità anche a seguito dell'epidemia di COVID-19, che l'Istituto, **in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali** stabilite dalla normativa vigente e

senza il previo espletamento di procedure di mobilità, eserciti la facoltà di assumere a tempo indeterminato 9 unità di personale, di cui 2 dirigenti medici, 1 dirigente sanitario non medico, 1 dirigente amministrativo, 2 unità appartenenti alla categoria D del comparto contrattuale relativo alla sanità (con posizione economica base) e 3 unità appartenenti alla categoria C del medesimo comparto (con posizione economica base). Resta fermo il rispetto dei limiti della dotazione organica vigente.

In base ai dati pubblicati sul portale dell'Istituto ai sensi della normativa sull'Amministrazione Trasparente, è possibile consultare la pianta organica dell'INMP ([qui](#)), nonché il personale attualmente non a tempo indeterminato ([qui](#)).

• L'INMP

[L'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà](#) è un ente pubblico, centro di riferimento della rete nazionale per le problematiche di assistenza in campo socio-sanitario legate alle popolazioni migranti e alla povertà, nonché centro nazionale per la mediazione transculturale in campo sanitario. Dal 2019 l'Istituto è anche Centro Collaboratore OMS per l'evidenza scientifica e il *capacity building* relativamente alla salute dei migranti.

L'articolo 66, al comma 2, del DDL di Bilancio 2024, in corso d'esame, autorizza la corresponsione di un contributo di 1 milione di euro, a decorrere dall'anno 2024, in favore dell'Istituto a valere sul Fondo sanitario nazionale, al fine di potenziare l'attività di prevenzione e assistenza sanitaria e sociosanitaria in favore dei soggetti che versano in condizioni di vulnerabilità sociale ed economica.

Il contributo viene destinato, tra l'altro, alle iniziative finalizzate dall'INMP alla promozione delle conoscenze e delle competenze del personale sanitario e socio-sanitario del SSN, dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta sulle tematiche preventive e assistenziali relative alla salute dei migranti e dei rifugiati in collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità. Con una modifica all'articolo 12-bis, comma 6, primo periodo del D.Lgs. n. 502/1992⁶, l'INMP è stato inoltre inserito tra i soggetti deputati a svolgere le attività di ricerca corrente e finalizzata.

⁶ *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*

Articolo 5, comma 10
*(Trattamento di missione del personale inviato in Albania per
l'attuazione del Protocollo)*

L'articolo 5, comma 10 riguarda il regime del **trattamento di missione** del personale inviato in Albania per l'attuazione del Protocollo, rinviando alla disciplina di cui alla legge n. 145 del 2016 e, quanto al **regime assicurativo**, al trattamento accordato al personale dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ai sensi del D.P.R. 18/1967.

Si dispone inoltre l'autorizzazione di spesa per gli oneri valutati di parte corrente riconducibili all'effettuazione delle missioni regolate dal comma in esame.

La disposizione in commento prevede, in particolare, che al personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare o civile e al personale dipendente da amministrazioni pubbliche inviato in missione in Albania per l'attuazione delle disposizioni del Protocollo si applichi, in aggiunta allo stipendio o alla paga, agli assegni e alle indennità a carattere fisso o continuativo:

- il **trattamento economico** di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, della legge 145/2016, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali;

Al comma 1 di tale disposizione si prevede che, al personale che partecipa alle missioni internazionali è corrisposta, in aggiunta allo stipendio o alla paga, agli assegni e alle indennità a carattere fisso e continuativo, l'indennità di missione di cui al R.D. n. 941/1926, recante la disciplina generale del trattamento di missione all'estero del personale statale. Tale indennità – la quale è dovuta con decorrenza dalla data di entrata nel territorio, nelle acque territoriali e nello spazio aereo dei Paesi interessati e fino alla data di uscita dagli stessi per il rientro nel territorio nazionale per la fine della missione – è calcolata, in base a quanto disposto dal comma 2, sulla diaria giornaliera prevista per la località di destinazione, nella misura del 98 per cento o nella misura intera, incrementata del 30 per cento, se il personale non usufruisce a qualsiasi titolo di vitto e alloggio gratuiti.

- nonché quanto previsto dall'articolo 211 del D.P.R. 18/1967.

L'articolo richiamato reca disposizioni relative all'assistenza sanitaria da assicurarsi al personale in servizio all'estero e ai familiari aventi diritto e

autorizza il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per i casi in cui non sia erogata l'assistenza sanitaria in forma diretta, a stipulare varie tipologie di polizze assicurative.

Agli oneri da tali previsioni derivanti, valutati in euro 29 milioni per l'anno 2024 e in euro 57,8 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, si provvede ai sensi dell'articolo 6, comma 4 (vedi *infra*).

Articolo 6 *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 6** reca le disposizioni finanziarie per l'attuazione del provvedimento in esame.

In particolare, il **comma 1** autorizza le spese per la **realizzazione delle strutture** e delle **dotazioni strumentali** necessarie all'esecuzione del **Protocollo**, ai cui oneri finanziari, pari a circa **47,7 milioni** di euro per l'anno 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di conto capitale, ai sensi del successivo **comma 5**.

I successivi **commi 2 e 3** quantificano gli oneri recati dell'**articolo 4, comma 5**, che prevede il **rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno** per il **difensore del migrante** ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nonché dalla **costituzione del fondo di garanzia**, di cui all'**allegato 2 al Protocollo** ("Disciplina dei rimborsi della Parte italiana alla Parte Albanese").

Il **comma 4** dispone l'**istituzione**, nello stato di previsione del **Ministero dell'interno**, di un **fondo da ripartire** con la dotazione di 89.112.787 euro per l'anno 2024 e di 118.565.373 euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, per far fronte agli oneri derivanti da alcune disposizioni del provvedimento.

Il **comma 6** reca la quantificazione complessiva degli **oneri** derivanti dalla costituzione del predetto **Fondo**, di cui al **comma 4** dell'articolo in esame, e dalle assunzioni autorizzate **dall'articolo 5**, commi 3, 4, 5, 6 e 8 (assunzioni presso il Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero della salute, e di 10 magistrati ordinari).

Il **comma 7** prevede che in caso di rinnovo del Protocollo alla scadenza quinquennale di cui al primo periodo del paragrafo 2, dell'articolo 13 del Protocollo, conformemente al secondo periodo del suddetto paragrafo, ai relativi oneri si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.

In particolare, il **comma 1** autorizza la spesa:

- a) di **31,2 milioni di euro** per l'anno **2024**, in favore del **Ministero dell'interno** e di **8 milioni** di euro (*con riguardo a quest'ultima, manca, nella formulazione della norma, l'espressa precisazione che la spesa è riferita all'anno 2024*) in favore del **Ministero della giustizia**, per la **realizzazione delle strutture** – destinate alle **procedure di ingresso** e di **accertamento** dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio – **previste nelle aree** di cui

all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo (i beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1 del Protocollo);

- b) di **7,3 milioni di euro** per l'anno **2024** in favore del **Ministero dell'interno** e **1,18 milioni di euro** per l'anno **2024** in favore del **Ministero della giustizia**, per gli **oneri di conto capitale** relativi alle **dotazioni strumentali necessarie** all'esecuzione del Protocollo.

Ai relativi **oneri**, pari a **47,68 milioni** di euro per l'anno **2024**, si provvede, ai sensi del successivo **comma 5**, mediante corrispondente riduzione del **Fondo speciale di conto capitale** iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire", all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023.

A tale scopo, si **utilizzano parzialmente gli accantonamenti** relativi ai seguenti **Ministeri**:

- Ministero dell'economia e delle finanze per 18.282.602 euro;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali per 2.018.997 euro;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per 2.154.286 euro;
- Ministero dell'istruzione e del merito per 3.590.477 euro;
- Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per 3.446.858 euro;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per 1.558.267 euro;
- Ministero dell'università e della ricerca per 3.877.715 euro;
- Ministero della difesa per 2.297.905 euro;
- Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per 1.436.191 euro;
- Ministero della cultura per 3.844.975 euro;
- Ministero della salute per 3.204.146 euro;
- Ministero del turismo per 1.967.581 euro.

I **commi 2 e 3** recano la **quantificazione degli oneri** derivanti:

- dell'**articolo 4, comma 5**, che prevede il **rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno** per il **difensore del migrante** ammesso al patrocinio a spese dello Stato, qualora non sia possibile la partecipazione all'udienza mediante collegamento audiovisivo da remoto – valutati in **3.240.000 euro** per l'anno **2024** e in **6.480.000 euro** per ciascuno degli anni **dal 2025 al 2028 (comma 2)**;
- dalla **costituzione del fondo di garanzia**, di cui all'**allegato 2 al Protocollo** ("Disciplina dei rimborsi della Parte italiana alla Parte Albanese"), nonché per il **rimborso delle ulteriori spese** di cui

all'articolo 10 del medesimo **Protocollo**, valutati in **28 milioni** di euro per l'anno **2024** e in **16,5 milioni** di euro per ciascuno degli anni **dal 2025 al 2028 (comma 3)**.

Agli oneri derivanti dai suddetti commi 2 e 3 si provvede ai sensi del successivo comma 4.

Il **comma 4** dispone l'**istituzione**, nello stato di previsione del **Ministero dell'interno**, di un **fondo da ripartire** con la dotazione di **89.112.787 euro** per l'anno **2024** e di **118.565.373 euro** per ciascuno degli anni **dal 2025 al 2028**.

La dotazione complessiva del **Fondo** è destinata a **far fronte agli oneri derivanti**:

- dai predetti **commi 2 e 3** dell'articolo 6 in esame (rimborso spese di viaggio e di soggiorno per il difensore del migrante e costituzione del fondo di garanzia dei rimborsi della Parte italiana alla Parte Albanese, di cui all'allegato 2 al Protocollo);
- dall'**articolo 3, comma 1, lettera d)** del disegno di legge (istituzione di nuove Sezioni della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma per far fronte alle nuove domande di protezione internazionale derivanti dall'attuazione del Protocollo);
- dall'**articolo 4** del disegno di legge (spese per l'approntamento dei locali in Italia e in Albania per le udienze civili e penali, per la predisposizione di reti infrastrutture e collegamenti telematici, ecc.);
Dal momento che il comma 4 in esame già menziona gli oneri derivanti dal comma 2 dell'articolo 6 – vale a dire, gli oneri derivanti dall'articolo 4, comma 5 del disegno di legge, in materia di rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno per il difensore del migrante ammesso al patrocinio a spese dello Stato – il riferimento agli oneri derivanti dall'articolo 4 sembrerebbe doversi intendere riferito agli oneri discendenti da tutti gli altri commi diversi dal comma 5, al fine di evitare un conteggio doppio degli oneri derivanti dal comma 5 medesimo.

In tal caso, si segnala l'opportunità di operare tale precisazione nella formulazione del riferimento agli oneri derivanti dall'articolo 4.

- dall'**articolo 5, comma 10** del disegno di legge (personale delle forze armate e delle forze di polizia, nonché dipendente da amministrazioni pubbliche inviato in missione in Albania);
- agli **oneri di parte corrente** di cui agli **articoli 4 e 7 del Protocollo** (rispettivamente, realizzazione delle strutture nelle aree concesse dal

Governo albanese e spese per il personale italiano inviato nelle strutture).

Il fondo è **ripartito** con uno o più **decreti del Ministro dell'interno**, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della giustizia e della salute.

Il **comma 6** reca la quantificazione complessiva degli **oneri** derivanti dalla costituzione del predetto **Fondo**, di cui al **comma 4** dell'articolo in esame, e dalle assunzioni autorizzate **dall'articolo 5**, commi 3, 4, 5, 6 e 8 (assunzioni presso il Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero della salute, e di 10 magistrati ordinari), **determinati** in:

- **94.856.475 euro per l'anno 2024;**
- **125.351.115 euro per l'anno 2025;**
- **125.492.482 euro per l'anno 2026;**
- 125.500.839 euro per l'anno 2027;
- 125.702.673 euro per l'anno 2028;
- 7.225.548 euro per l'anno 2029;
- 7.233.281 euro per l'anno 2030;
- 7.275.811 euro per l'anno 2031;
- 7.283.544 euro per l'anno 2032;
- **7.326.075 euro annui a decorrere dall'anno 2033.**

Alla **copertura** dei predetti oneri, il comma 6 **provvede**:

- a) quanto a 14.856.475 euro per l'anno 2024, mediante corrispondente **riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE)**, di cui all'articolo 10, comma 5, del D.L. n. 282/2004;
- b) quanto a 5.351.115 euro per l'anno 2025, 5.492.482 euro per l'anno 2026, 5.500.839 euro per l'anno 2027 e 5.702.673 euro per l'anno 2028, mediante corrispondente **riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili** in corso di gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014;
- c) quanto a 80 milioni di euro per l'anno 2024 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, mediante corrispondente **riduzione del fondo speciale di parte corrente** iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nel programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del MEF, allo scopo parzialmente utilizzando parzialmente **utilizzando gli accantonamenti** relativi ai seguenti **Ministeri**:
 - Ministero dell'economia e delle finanze per 10.255.375 euro per l'anno 2024 e 18.806.072 euro annui a decorrere dall'anno 2025;

- Ministero delle imprese e del *made in Italy* per 244.814 euro per l'anno 2024 e 9.253.785 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali per 6.412.271 euro per l'anno 2024 e 8.220.746 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero della giustizia per 3.900.000 euro per l'anno 2024 e 3.500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per 14.903.231 euro per l'anno 2024 e 17.736.040 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero dell'istruzione e del merito per 2.588.322 euro per l'anno 2024 e 1.787.878 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero dell'interno per 1.700.000 euro per l'anno 2024 e 5.900.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica per 1.872.639 euro per l'anno 2024 e 16.682 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per 8.395.996 euro per l'anno 2024 e 11.687.871 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero dell'università e della ricerca per 9.330.933 euro per l'anno 2024 e 10.881.902 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero della difesa per 7.144.962 euro per l'anno 2024 e 8.152.215 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per 8.344.953 euro per l'anno 2024 e 15.594.326 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero della cultura per 121.167 euro per l'anno 2024 e 821.344 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero della salute per 144.937 euro per l'anno 2024 e 424.474 euro annui a decorrere dall'anno 2025;
- Ministero del turismo per 4.640.400 euro per l'anno 2024 e 7.216.665 euro annui a decorrere dall'anno 2025.

Il **comma 7** prevede che in caso di rinnovo del Protocollo alla scadenza quinquennale di cui al primo periodo del paragrafo 2, dell'articolo 13 del Protocollo, conformemente al secondo periodo del suddetto paragrafo, ai relativi oneri si farà fronte con apposito provvedimento legislativo.

Il **comma 8** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni del disegno di legge in esame.

Articolo 7
(Entrata in vigore)

L'**articolo 7** dispone che il provvedimento in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Si ricorda che l'articolo 13 del Protocollo prevede che questo entri in vigore alla data concordata tra le Parti con successivo scambio di note.

Contenuto del Protocollo

Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria

Il **Protocollo** è composto da **14 articoli** e **due allegati**. L'articolo 1 contiene le definizioni utilizzate nel Protocollo; l'articolo 2 ne esplicita le finalità; l'articolo 3 riguarda l'utilizzo delle aree identificate nell'Allegato 1; la disciplina relativa alle strutture realizzate su tali aree è contenuta negli articoli 4 e 5; l'articolo 6 concerne le questioni connesse con il mantenimento della sicurezza delle aree; l'articolo 7 riguarda il personale italiano; l'articolo 8 rinvia a successive intese la disciplina dell'accesso in territorio albanese di mezzi della Parte italiana e della la procedura di trasferimento dei migranti in territorio albanese; l'articolo 9 contiene disposizioni relative al periodo di permanenza dei migranti; la regolazione degli oneri e delle spese è disciplinata dall'articolo 10 e dal connesso Allegato 2; l'articolo 11 elenca gli adempimenti della Parte italiana al termine del Protocollo; l'articolo 12 riguarda il risarcimento dei danni; l'articolo 13 regola l'entrata in vigore e la durata del Protocollo; infine, l'articolo 14 prevede la risoluzione in via amichevole delle eventuali controversie interpretative e applicative sul Protocollo e sulle intese.

Più nello specifico, l'**articolo 1** del Protocollo contiene le **definizioni** dei termini utilizzati nel documento.

- a) per "Parte albanese" si intende il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania;
- b) per "Parte italiana" si intende il Governo della Repubblica Italiana;
- c) le "Aree" sono i beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1 del Protocollo;
- d) "migranti" sono i cittadini di Paesi terzi e apolidi per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica Italiana;
- e) per "personale italiano" si intende il personale, anche non in possesso della cittadinanza italiana, inviato dalla Parte italiana in Albania per assicurare lo svolgimento delle attività previste dal Protocollo.

A sua volta l'**articolo 2** dichiara la **finalità** del Protocollo, ossia il rafforzamento della cooperazione bilaterale tra le Parti in materia di gestione dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi, in conformità al diritto internazionale e a quello europeo.

Secondo l'**articolo 3**, la Parte albanese riconosce alla Parte italiana il diritto all'utilizzo - secondo i criteri stabiliti dal Protocollo - delle **Aree**, che sono **concesse a titolo gratuito per la durata del Protocollo** (in conformità con l'articolo 13).

Secondo la definizione di "aree" dettata dall'articolo 1, comma 1, lettera c), del Protocollo, esse sono i beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1, ovvero:

- l'area destinata alla realizzazione delle strutture per le procedure di ingresso (Allegato 1, lettera A));
- l'area destinata alla realizzazione delle strutture per l'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (Allegato 1, lettera B)).

L'**Allegato 1** identifica, anche tramite documentazione topografica, le aree date in concessione dalla Parte albanese alla Parte italiana. Si tratta, rispettivamente, di:

- A) un'area ubicata presso il **porto di Shengjin**;
- B) un'area ubicata nell'entroterra, presso la località di **Gjadër**.

In tali aree, la Parte italiana può realizzare, ai sensi dell'**articolo 4**, le strutture indicate nell'Allegato 1. Tali **strutture** sono gestite dalle competenti autorità della Parte italiana, secondo la pertinente normativa italiana ed europea. Le **controversie** che possano nascere tra le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana.

Il medesimo articolo 4 stabilisce inoltre che il **numero totale di migranti** presenti contemporaneamente nel territorio albanese in applicazione del Protocollo **non potrà essere superiore a tremila**.

Le competenti autorità albanesi consentono l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei migranti accolti in tali strutture **al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio** previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse. Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese. I **trasferimenti** da e per le strutture medesime sono a cura delle competenti autorità italiane.

L'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i **mezzi delle competenti autorità italiane**.

All'arrivo nel territorio albanese, le autorità competenti di ciascuna delle Parti procedono separatamente agli adempimenti previsti dalla rispettiva normativa nazionale e nel rispetto del presente Protocollo.

Le **spese** per l'allestimento di una o più strutture d'ingresso nel territorio della Repubblica d'Albania dei migranti sono **totalmente a carico della Parte italiana**.

Nell'ambito di tali strutture, la Parte italiana istituisce altresì le **strutture sanitarie** al fine di garantire i servizi sanitari necessari.

Qualora si constati che i migranti sono portatori di **malattie infettive**, le autorità competenti della Parte italiana osservano le norme della quarantena e del trattamento secondo i rispettivi protocolli sanitari.

In caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possono fare fronte nell'ambito delle strutture, le autorità albanesi collaborano con le autorità italiane responsabili delle medesime strutture per assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili ai migranti ivi trattenuti. I **costi dei servizi sanitari offerti dalla Parte albanese sono a carico della Parte italiana**, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 del presente Protocollo.

L'**articolo 5** dispone che la **realizzazione e la gestione delle strutture** avviene nel rispetto della pertinente normativa italiana, senza necessità di permessi di costruire o altre formalità analoghe previste dalla normativa albanese. La Parte italiana ha solo l'obbligo di trasmettere alle autorità albanesi il **progetto e la documentazione** inerente alla sostenibilità e alla funzionalità delle strutture.

La Parte italiana realizza inoltre le **strutture dedicate al personale albanese addetto alla sicurezza del perimetro esterno** delle Aree, in funzione dell'attuazione degli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 2 del presente Protocollo.

La Parte albanese facilita l'**erogazione dei servizi** necessari all'esercizio delle strutture di cui all'Allegato 1, alle quali sono applicate condizioni non meno favorevoli di quelle praticate a strutture simili. I costi necessari all'erogazione di tali servizi sono interamente sostenuti dalla Parte italiana.

Le **spese sostenute dalla Parte italiana** per la **realizzazione** delle strutture di cui all'Allegato 1 sono **esenti da imposte indirette e da dazi doganali**. La Parte Italiana non chiede esenzioni da tasse o altri pagamenti comunque denominati che rappresentano corrispettivi per la fruizione di servizi pubblici.

Per le esigenze della realizzazione e della gestione delle strutture di cui all'articolo 4, le competenti autorità della Parte italiana sono **esenti da restrizioni o controlli valutari** e possono liberamente trasferire valute in deroga alle disposizioni vigenti nella Repubblica di Albania.

La Parte albanese facilita il sollecito disbrigo delle operazioni doganali relative a materiali e attrezzature richieste dalla Parte italiana per la realizzazione delle attività previste dal Protocollo.

L'**articolo 6** riguarda prevalentemente le questioni connesse con il mantenimento della **sicurezza** delle aree, e prevede la collaborazione tra le competenti autorità delle Parti, e in particolare:

- le competenti autorità della **Parte albanese** assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nel **perimetro esterno** alle Aree e durante i trasferimenti via terra, da e per le Aree, che si svolgono nel territorio albanese;
- le competenti autorità della **Parte Italiana** assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza **all'interno delle Aree**. Le competenti autorità della Parte albanese possono accedere nelle Aree, previo espresso consenso del responsabile della struttura stessa. In via eccezionale le autorità della Parte albanese possono accedere nelle strutture, informando il responsabile italiano della stessa, in caso di incendio o di altro grave e imminente pericolo che richiede un immediato intervento.

Con riferimento ai rispettivi obblighi relativi alla sicurezza, ognuna delle Parti istituisce un'**unità responsabile** del buon andamento, del coordinamento e della supervisione delle questioni di sicurezza.

Le competenti autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, **impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania**, sia durante il perfezionamento delle procedure amministrative che al termine delle stesse, indipendentemente dall'esito finale.

In caso di uscita non autorizzata dei migranti dalle Aree, le autorità albanesi li riconduranno nelle stesse, con costi a carico della Parte italiana.

Le competenti autorità italiane sostengono ogni **costo necessario all'alloggio e al trattamento delle persone accolte nelle strutture**, compreso il vitto, le cure mediche (anche nei casi che necessitano l'assistenza delle autorità albanesi) e qualsiasi altro servizio ritenuto necessario dalla Parte italiana, impegnandosi affinché tale trattamento rispetti i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo, conformemente al diritto internazionale.

I **documenti ufficiali** detenuti a qualsiasi titolo dalle autorità italiane e dal personale italiano sono **esenti da sequestro** o altre misure analoghe da parte delle autorità albanesi.

L'**articolo 7** contiene disposizioni relative al **personale italiano**, i cui nominativi sono comunicati previamente, per le vie diplomatiche, dalla Parte italiana.

L'ingresso e il soggiorno in Albania del personale italiano per le finalità previste dal presente Protocollo è **esente da visto, da permesso di soggiorno e da altre formalità** previste dalla normativa albanese in materia di immigrazione. Al personale italiano che permane nel territorio albanese per

più di 90 giorni è rilasciato, gratuitamente e a semplice richiesta, un documento di riconoscimento (denominato "permesso unico").

Le condizioni di lavoro del personale italiano sono regolate esclusivamente dalla normativa italiana. Le retribuzioni percepite dal personale italiano sono esenti da imposte sui redditi e da contributi per l'erogazione dell'assistenza sociale previsti dalla pertinente legislazione albanese, salvo i casi in cui il personale sia cittadino albanese residente nella Repubblica d'Albania.

Il personale italiano **non è soggetto alla giurisdizione albanese** per le parole dette o scritte e per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, anche dopo la fine dell'esercizio delle suddette funzioni in territorio albanese. Le comunicazioni di detto personale con le competenti autorità italiane non sono soggette a restrizioni o limitazioni da parte delle autorità albanesi. Il personale italiano è invece **sottoposto alla giurisdizione albanese** nell'ipotesi in cui, durante la permanenza ai sensi del presente Protocollo, commetta, **al di fuori del servizio, reati** previsti dalla legislazione albanese **in violazione dei diritti dei cittadini albanesi o dello Stato albanese**.

Ad eccezione di questi casi (soggetti alla legislazione procedurale penale albanese e ai vigenti accordi bilaterali), il personale italiano gode di **immunità da qualsiasi forma di detenzione in Albania**.

Nei casi in cui sono applicate al personale italiano misure restrittive della libertà personale, le autorità albanesi le comunicano immediatamente alle autorità italiane.

Per **cure urgenti**, il personale italiano può accedere alle **strutture sanitarie albanesi**, con costi sono a carico della persona interessata o della Parte italiana.

Il personale italiano ha l'obbligo di rispettare le leggi della Repubblica di Albania e di non interferire negli affari interni della medesima.

La Parte italiana mette a disposizione delle autorità albanesi la lista nominativa del **personale munito di porto d'armi nell'esercizio delle proprie funzioni** nonché le relative disposizioni di ricezione e di consegna dell'arma da e a detto personale. A questo personale è vietato portare l'arma in territorio albanese al di fuori del servizio, posto che il "servizio" include l'accompagnamento dei migranti da e verso le aree.

La Parte italiana adotta le misure necessarie atte a garantire la **sicurezza degli armamenti e delle munizioni** impiegate ai sensi del presente Protocollo.

Secondo l'**articolo 8**, l'accesso in territorio albanese di **mezzi** della Parte italiana è regolato da **successive intese** tra le competenti autorità italiane ed albanesi, che entrano in vigore alla data della firma.

Conformemente alle medesime intese è eseguita la procedura di trasferimento dei migranti in territorio albanese da e verso le Aree.

I costi relativi all'impiego dei mezzi e delle unità della Parte albanese, derivanti dalle disposizioni del presente Protocollo, sono sostenuti dalla Parte italiana conformemente all'articolo 10, paragrafo 1 del presente Protocollo.

L'**articolo 9** dispone che il **periodo di permanenza dei migranti** nel territorio della Repubblica d'Albania, in attuazione del Protocollo, **non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana.**

Le autorità italiane, **al termine delle procedure** eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono **all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese**, con costi a carico della Parte italiana.

Per assicurare il diritto di difesa, le Parti consentono **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, nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile.

In caso di nascita o morte, i migranti sono sottoposti alle disposizioni della legislazione italiana. In particolare, in caso di morte, la Parte albanese mette a disposizione della Parte italiana la struttura dell'obitorio e la Parte italiana trasferisce la salma dal territorio albanese entro quindici giorni dal decesso.

L'**articolo 10** riguarda le spese indicate agli articoli 4, 6, 8, e 12 del Protocollo, oltre alle spese o oneri non previsti derivanti dal Protocollo. Tali spese sono **rimborsate dalla Parte italiana alla Parte albanese** in forma forfettaria nella misura e con le modalità determinate dall'**Allegato 2**, che regola anche le condizioni e le modalità con cui la Parte italiana si fa carico degli oneri sostenuti dalla Parte albanese in caso di avvio, da parte dei migranti, di procedure amministrative innanzi alle competenti Autorità albanesi.

L'**Allegato 2** regola, appunto, la misura e le modalità dei rimborsi dovuti dalla Parte italiana alla Parte albanese

- in applicazione dell'articolo 10 del Protocollo (dettagliati alla **sezione C**);
- per gli eventuali oneri imprevidi indicati nello stesso Allegato 2 (dettagliati alla **sezione D**).

La **sezione B** dell'Allegato 2 prevede che la Parte italiana, **entro 90 giorni** dall'entrata in vigore del Protocollo, accrediti la somma di **16,5 milioni di euro** nel conto speciale di tesoreria appositamente costituito dalla Parte albanese presso la tesoreria statale (denominato "Fondo per il rimborso delle spese sostenute per l'attuazione del Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione

in materia migratoria”) **quale anticipo forfettario dei rimborsi relativi al primo anno** di applicazione del Protocollo.

Per quanto riguarda i **rifinanziamenti di tale Fondo**, la **sezione E** dispone che in ogni anno di vigenza del protocollo la Parte albanese comunichi alla Parte italiana (entro il 15 marzo ed entro il 15 settembre) l'**importo delle spese** di cui alle sezioni C e D dell'Allegato 2 **sostenute nel semestre precedente**, corredato dai giustificativi di spesa. Entro 45 giorni, la parte italiana versa l'importo richiesto nel Fondo, in modo che l'importo del conto speciale di tesoreria non possa essere inferiore a 16,5 milioni di euro.

La **sezione F** prevede la costituzione di un **Fondo di garanzia** a favore della Parte albanese, al fine di assicurare il rimborso delle spese previste dall'Allegato 2 ed eccedenti i versamenti effettuati dalla Parte italiana ai sensi delle sezioni B ed E. **Entro 90 giorni** dall'entrata in vigore del Protocollo, la Parte italiana accende un conto corrente bancario dedicato al deposito delle risorse afferenti al Fondo di garanzia, presso una banca di secondo livello operante nella Repubblica di Albania. Le risorse prelevate da tale Fondo di garanzia possono essere accreditate solo al conto speciale di tesoreria di cui sopra.

La **sezione G** contiene disposizioni relative alla regolazione finale dei rimborsi, a seguito di denuncia del Protocollo o alla data di scadenza dello stesso.

Secondo la **sezione H**, le autorità competenti delle due Parti possono adottare, di comune accordo, uno o più manuali operativi. Inoltre, in deroga all'articolo 13 del Protocollo, l'Allegato 2 può essere modificato mediante intesa scritta delle Parti.

L'**articolo 11** elenca gli adempimenti della Parte italiana al termine del Protocollo, ossia:

- **restituzione delle aree** alla Parte albanese, che non è tenuta a corrispondere alcun indennizzo per le miglorie apportate;
- **allontanamento di tutti i migranti dal territorio albanese** entro il termine del Protocollo.

Ai sensi dell'**articolo 12**, ciascuna Parte indennizza i **danni** causati all'altra Parte **da dolo o colpa grave del proprio personale** e le perdite derivanti dall'eventuale obbligo di risarcire terzi dei danni ad essi causati da dolo o colpa grave del personale dell'altra Parte.

Non sono comunque considerate dolo o colpa grave le carenze di servizio derivanti da limitate capacità oggettive delle Parti.

La Parte italiana sostiene, con le modalità di cui all'articolo 10, i costi di rappresentanza legale nonché quelli processuali e di risarcimento dei danni in caso di **azioni intentate contro la Repubblica d'Albania da terzi** relativamente all'attuazione del presente Protocollo, comprese azioni od omissioni della Parte italiana nei confronti dei migranti, ovvero a seguito dell'attività delle autorità italiane.

Nei casi di cui al presente articolo le Parti promuovono discussioni in buona fede volte a conseguire una soluzione mutuamente accettabile.

L'**articolo 13** regola l'entrata in vigore e la durata del Protocollo.

Il Protocollo entra in vigore **alla data concordata tra le Parti con successivo scambio di note**.

Il Protocollo resta in vigore **per 5 anni** ed è rinnovato tacitamente **per un ulteriore periodo di 5 anni**, salvo che una delle due Parti comunichi, con preavviso di almeno sei mesi rispetto alla scadenza, la propria intenzione di non rinnovare il Protocollo.

Ciascuna delle Parti può, in qualsiasi momento, **denunciare** il presente Protocollo, con un **preavviso scritto di sei mesi**. La denuncia dà notizia delle motivazioni alla controparte. Il Protocollo può essere denunciato non prima di un anno dalla sua entrata in vigore.

Si segnala che la **sezione H** dell'Allegato 2 contiene una disposizione derogatoria dall'articolo 13, secondo cui l'Allegato 2 può essere modificato mediante intesa scritta delle Parti.

Secondo l'**articolo 14**, qualsiasi **controversia** tra le Parti **sull'interpretazione o sull'applicazione** del Protocollo e delle intese derivanti dallo stesso **è risolta in via amichevole** mediante consultazioni tra le Parti.