

La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente

Policy Paper - Marzo 2025

La Commissione europea ha risposto ad un'interrogazione parlamentare sulla compatibilità del Protocollo Italia-Albania con il diritto dell'Unione europea,¹ sottolineando che la sua attuazione non deve compromettere il sistema europeo comune di asilo né violare le norme dell'UE.

Secondo la Commissione, il Protocollo deve rimanere “*complementare alle vie di accesso all'asilo esistenti, senza ostacolare le finalità e gli obiettivi del diritto unionale in questo ambito*”. Inoltre, non deve pregiudicare i diritti e le garanzie dei richiedenti asilo trasferiti in Albania, né di coloro che potrebbero essere rimpatriati nel loro Paese di origine in caso di rigetto della domanda.

Tuttavia, la realizzazione di procedure extraterritoriali, svolte all'interno di centro di detenzione, in un Paese terzo, presenta di per sé diversi aspetti di criticità alla luce del diritto dell'Unione Europea. Inoltre, nel corso del monitoraggio svolto dal Tavolo asilo e immigrazione (che riunisce quasi 50 associazioni che si occupano di tutela delle persone straniere, tra le quali ASGI) presso i centri di Shengjin e Gjader, in occasione delle tre operazioni condotte dal Governo italiano (ottobre e novembre 2024 e gennaio 2025) **sono già emerse numerose violazioni degli standard previsti dalle direttive** che disciplinano la procedura d'asilo e l'accoglienza dei richiedenti asilo.

In particolare, si evidenziano i seguenti punti:

1. **Le aree poste sotto la giurisdizione italiana in Albania non possono qualificarsi come “zone di transito o di frontiera” ai sensi del diritto UE.** Le procedure realizzate in Albania per persone soccorse in

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-10-2024-002206-ASW_EN.html

acque internazionali si basano sull'equiparazione di aree demaniali albanesi alle zone di transito e di frontiera, designate con decreto del Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008². La Corte di giustizia ha chiarito che, quando una normativa nazionale estende l'applicazione di disposizioni di diritto dell'Unione a situazioni che esulano dalla sua sfera di applicazione diretta – come nel caso delle procedure di asilo e rimpatri condotte in un Paese terzo come l'Albania, ma regolate dal diritto dell'Unione³ – tali nozioni **devono essere interpretate in conformità con le regole comuni, al fine di evitare divergenze interpretative** (cfr. causa C-257/17).

Sebbene il diritto dell'UE in materia di asilo e immigrazione applicabile alle procedure in Albania⁴ non fornisca una definizione chiara di 'zona di frontiera' o 'zona di transito' per le procedure di asilo accelerate⁵ o per i rimpatri alla frontiera⁶, questi concetti – che implicano restrizioni al diritto di asilo e una riduzione delle garanzie difensive – **sono stati finora applicati esclusivamente a zone geograficamente interne al territorio degli Stati membri dell'UE.**

L'attribuzione dello status di 'zona di frontiera' o 'zona di transito' ai centri in Albania si basa su un'interpretazione estensiva di tali concetti. Tuttavia, questa lettura **non trova alcun supporto interpretativo nel diritto dell'UE in materia di asilo e immigrazione**, né nella legislazione vigente né nei nuovi strumenti del Patto sulla migrazione e l'asilo che entreranno in vigore nell'estate 2026. Inoltre, una interpretazione di questo tipo rischia di compromettere l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione europea. Esiste, infatti, una **differenza sostanziale** tra le zone di frontiera geograficamente situate all'interno del territorio, che i migranti raggiungono spontaneamente, e quelle collocate in Paesi terzi, dove i richiedenti asilo vengono trasferiti forzatamente e trattenuti. Una tale interpretazione estensiva esporrebbe arbitrariamente i richiedenti asilo

² Cfr. Art. 3 Legge 21 febbraio 2024, n. 14.

³ Cfr. Art. 4 Legge 21 febbraio 2024, n. 14.

⁴ Cfr. Direttiva 2011/95/UE, Direttiva 2013/32/UE, Direttiva 2013/33/UE, Direttiva 2008/115/CE e Regolamento (UE) 2016/399.

⁵ Cfr. art. 43 Direttiva 2013/32/UE.

⁶ Cfr. art. 2 Direttiva 2008/115/CE.

e i migranti a regimi più restrittivi nelle procedure di asilo e rimpatrio, laddove **la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già chiarito che simili misure devono essere interpretate restrittivamente e applicate soltanto come misure eccezionali** (cfr. cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, para. 221).

2. **La selezione delle persone “vulnerabili” che avviene sulle navi o al porto di Shëngjin non consente di individuare adeguatamente i profili di vulnerabilità.** I richiedenti vulnerabili non possono essere soggetti a procedure accelerate di frontiera⁷. Tuttavia, la loro identificazione è avvenuta a bordo delle imbarcazioni e nel porto di Shëngjin. Le Procedure Operative Standard (SOP) relative alle attività condotte in mare fanno un generico riferimento alla presenza di funzionari e personale medico, senza fornire ulteriori indicazioni sulle loro competenze. Il rapporto di monitoraggio del Tavolo TAI ha rilevato che *“A bordo dell'imbarcazione soccorritrice, subito dopo le operazioni di salvataggio, è stato effettuato un pre-screening sulle vulnerabilità evidenti. Le persone considerate vulnerabili o coloro che avevano il passaporto sono stati trasportati dalla motovedetta in Italia, mentre gli altri sono stati portati a bordo della nave militare. Sulla Nave militare, come riferito dalle persone migranti nei colloqui, il personale in tuta bianca plastificata e non meglio identificato dai migranti (non hanno riconosciuto segni distintivi e riferiscono di non aver compreso con chi parlassero) hanno dato luogo a un ulteriore screening medico abbastanza superficiale”*.

I tempi, i contesti in cui avviene l'identificazione di vulnerabilità e l'assenza di personale adeguato e competente (ad es. esperti in materia di minorile, esperti in materia di tratta, personale medico formato, esperti con competenze in materia psicologica o psichiatrica) **ostacolano il riconoscimento di vulnerabilità non immediatamente rilevabili**, quali ad esempio essere vittime di tratta, tortura, o l'aver subito stupri o altre forme gravi di violenza, rischiando di esporre persone vulnerabili a procedure di frontiera accelerate trattenute in condizioni di accoglienza non appropriate. Prova ne sia che nelle tre operazioni condotte dal Governo italiano, varie persone sono state

⁷ Cfr. art. 28-bis co. 6 d.lgs. 25/2008.

riconosciute vulnerabili solo dopo l'arrivo in Albania e pertanto da qui riportate in Italia, ciò che dimostra l'inefficacia dello screening o pre-screening svolto sulle navi, sulle quali comunque le persone straniere rimangono alcuni giorni. **Questo ha comportato e potrà determinare una violazione delle norme sulla tutela delle persone vulnerabili ai sensi degli artt. 20 e 21 Direttiva 2013/33/UE.**

3. **L'effettività del diritto di difesa risulta compromessa in Albania.** Sia i colloqui per la richiesta d'asilo che i ricorsi sono di default condotti tramite sistemi remoti e per legge il difensore è presente non vicino al proprio assistito bensì nella stanza del giudice, cioè lontano migliaia di km dall'Albania dove il richiedente asilo è trattenuto⁸.

Il difensore, a differenza di quanto previsto dal diritto italiano per le udienze di convalida dei trattenimenti, non può scegliere se essere in presenza o meno, e anche qualora volesse partecipare in presenza, **non può materialmente raggiungere l'assistito in tempo per l'udienza di convalida** (udienza che viene generalmente comunicata 24 prima del suo svolgimento).

Nella prassi (cfr. rapporto di monitoraggio TAI) si è poi constatato che il difensore dell'udienza della convalida del trattenimento (che deve avvenire entro 48 ore dal provvedimento del questore) **viene avvertito poche ore prima dell'udienza stessa**. L'impossibilità di mettersi in contatto con enti di tutela e con i difensori, unitamente alla privazione dei cellulari (sottratti agli stranieri già sulla nave militare), rende **impossibile un effettivo esercizio del diritto di difesa**, giacché **nessun contatto intercorre mai tra il difensore e il proprio assistito prima dell'udienza** di convalida o dell'audizione in Commissione. Le difficoltà nello spostamento e nella comunicazione rendono inoltre impossibile, per il difensore, valutare se vi siano vulnerabilità non rilevate dalle autorità, o ostatività alla detenzione, che dovrebbero essere evidentemente sollevate in sede di udienza: ciò rappresenta una ulteriore violazione del diritto di difesa. Inoltre, il difensore della convalida del trattenimento viene attinto da elenchi di avvocati privi della necessaria competenza professionale.

⁸ Cfr. Art. 4 Legge 21 febbraio 2024, n. 14.

Il risultato è un’udienza di convalida del trattenimento dove l’esercizio della difesa è solo formale ma privo di ogni effettività, nonostante in tale sede il richiedente asilo dovrebbe essere messo nelle condizioni di indicare proprie specifiche vulnerabilità o eccezioni giuridiche di tipo più generale. Ciò contravviene all’art. 10 par. 4 Direttiva 2013/33/UE, che impone agli Stati di garantire a familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative la possibilità di entrare in contatto e comunicare con i richiedenti. Inoltre, contravviene alle garanzie in materia di assistenza legale per i richiedenti trattenuti di cui all’art. 9 par. 6 Direttiva 2013/33/UE e può comportare una violazione dell’art. 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

Infine, deve rilevarsi l’assenza di effettiva informazione legale ai richiedenti asilo trattenuti in Albania, ai quali in genere viene svolta l’audizione davanti alla Commissione territoriale e notificata la decisione (al 100% negativa) del riconoscimento della protezione internazionale prima che si svolga l’udienza di convalida del trattenimento, in violazione dell’Art. 6 Direttiva 2013/32/UE. Il rapporto di monitoraggio del Tavolo TAI denuncia che i richiedenti asilo non hanno mai avuto la possibilità di ricevere consulenza e orientamento legale prima dell’audizione con la Commissione territoriale, né di mettersi in contatto con un difensore.

Ciò contravviene all’art. 12 della Direttiva 2013/32/UE, che garantisce un accesso effettivo a avvocati, consulenti legali e altre organizzazioni che forniscono assistenza, anche per coloro che sono trattenuti in zone di transito e di frontiera⁹, non garantendo la riservatezza, la privacy e la possibilità per i richiedenti di esporre adeguatamente il proprio caso¹⁰.

L’impossibilità di comunicare in maniera efficace con il proprio difensore e l’assenza di un’adeguata informativa legale generano estrema confusione per il richiedente asilo durante le fasi procedurali e processuali alle quali è assoggettato. Tale ingiustificata compressione

⁹ Cfr. Art. 8 Direttiva 2013/32/UE.

¹⁰ Cfr Art. 15 Direttiva 2013/32/UE.

del diritto alla difesa è ancora più grave se si considera che il termine per proporre impugnazione avverso la decisione negativa della Commissione territoriale è di soli 7 giorni. Se tale termine è generalmente insufficiente a preparare efficacemente un ricorso, lo è ancor di più nei casi di procedure d'asilo svolte in un paese terzo, dove la persona deve reperire un avvocato di fiducia a migliaia di chilometri di distanza. Tutto ciò comporta una violazione del diritto ad un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta.¹¹

4. **Il trattenimento dei richiedenti asilo in centri situati in un Paese terzo configura una privazione arbitraria della libertà personale**, in contrasto con gli artt. 8-9 della Direttiva 2013/33/UE e l'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In primo luogo, non è possibile rilasciare **immediatamente** la persona il cui trattenimento non venga convalidato dal giudice, quando esso è ritenuto illegittimo per violazione del diritto dell'Unione. Difatti, come già avvenuto in occasione dei trasferimenti dei richiedenti asilo nel centro di Gjader, alla mancata convalida della misura detentiva non ha fatto seguito la libertà di movimento al di fuori dei locali ove i richiedenti erano ristretti: come riconosciuto dalla Corte di giustizia, ciò **rappresenta una violazione dell'art. 9, par. 3 Direttiva 2013/33/UE** (cfr. cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, para. 279).

In secondo luogo, i provvedimenti adottati fino a questo momento dalle autorità italiane **fanno emergere fondati dubbi sulla serialità degli ordini di trattenimento**, poiché non contengono riferimenti alla situazione personale degli interessati e si fondano su formule di stile identiche in tutti i provvedimenti: ciò si pone in contrasto con l'obbligo di adottare una decisione “caso per caso” ai sensi dell'art. 8, par. 2 della Direttiva.

¹¹ Cfr. Causa C-564/18, nella quale la Corte di Giustizia ha statuito che un termine di ricorso troppo breve (quale, ad esempio, 8 giorni) non è compatibile con l'Art. 47 della Carta quando non sia possibile assicurare l'accesso a tutte le garanzie sostanziali e procedurali di un ricorso effettivo, inclusi il diritto a un interprete, il diritto di accesso alle informazioni, il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale e le tutele per le esigenze specifiche dei richiedenti vulnerabili. Si veda anche la Causa C-58/23, nella quale la Corte ha valutato che un termine troppo breve per presentare un ricorso nell'ambito di una procedura accelerata viola la Direttiva, nel caso in cui il ricorrente non ha accesso ad un interprete e non possa efficacemente comunicare con il difensore.

Inoltre, l’arbitrarietà del trattenimento emerge anche dall’**assenza di misure alternative effettivamente accessibili**, in violazione dell’articolo 8, paragrafi 2 e 4, della Direttiva 2013/33/UE. Il richiedente asilo trattenuto (prima all’interno di una nave e poi nell’hotspot di Shenjin) non può disporre, in ragione della sua condizione, dei mezzi per fornire una garanzia finanziaria, il cui importo era peraltro sempre standardizzato nei provvedimenti adottati dalle autorità; né il deposito del passaporto può costituire una misura alternativa realistica, considerando le condizioni soggettive dei richiedenti, tutti transitati dalla Libia, dove la possibilità di ottenere documenti d’identità è fortemente limitata, data l’impossibilità di uscire dai centri.

La mancanza di informazioni chiare sulla loro condizione, documentata nel rapporto di monitoraggio del TAI, impedisce inoltre un’interlocuzione effettiva con le autorità riguardo all’applicazione di misure alternative. **Di fatto, il trattenimento si configura come automatico** per i richiedenti asilo sottoposti alla procedura di frontiera in Albania, in violazione dei principi di necessità e proporzionalità sanciti dall’articolo 8 della Direttiva.

In terzo luogo, **la privazione della libertà personale dei richiedenti asilo durante il trasferimento**—dall’intercettazione in acque internazionali da parte delle navi della Marina Militare fino all’arrivo in Albania—**si configura come arbitraria**, in assenza di una base giuridica chiara, contravvenendo all’art. 13 della Costituzione, che impone l’adozione di un ordine dell’autorità giudiziaria *prima* dell’applicazione della misura detentiva, *salvo* i casi eccezionali di necessità e urgenza. Come documentato dal rapporto di monitoraggio TAI, durante la navigazione, della durata di quattro giorni, non viene emesso alcun provvedimento scritto e motivato né da un’autorità amministrativa né da un’autorità giudiziaria con successiva convalida, e tale provvedimento non viene comunicato agli interessati. La scrupolosa pianificazione delle operazioni di trasferimento da parte delle autorità italiane, evidenzia, tuttavia, che non si tratta di casi eccezionali. La Corte europea dei diritti dell’uomo ha già condannato l’Italia per violazioni analoghe dell’articolo 5 CEDU in situazioni di detenzione *sine titulo*, comprese quelle a bordo di navi battenti

bandiera italiana (cfr. Y.A. e altri c. *Italia e Hirsi Jamaa et al. c. Italia*).

La violazione dell'articolo 5 CEDU incide direttamente sulla protezione garantita dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che deve essere interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte EDU (cfr. Art. 52 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

5. Infine, si osserva che la mancata registrazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo nel sistema Eurodac in un Paese terzo **impedisce l'applicazione delle procedure di Dublino**, nel caso in cui i richiedenti lascino i centri in Albania o vengano trasferiti in Italia e successivamente si spostino in altri Stati membri dell'UE, violando così l'allocazione delle competenze prevista dal regolamento 604/2013.

Alla luce di queste violazioni, ASGI ritiene che:

- il Protocollo e la sua attuazione **compromettono l'applicazione delle norme armonizzate e degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione**.
- l'attuazione del Protocollo ai sensi del diritto italiano compromette il sistema europeo comune di asilo e **incide negativamente sul rispetto degli standard di tutela fissati nelle norme comuni dell'UE**.
- l'attuazione del Protocollo si frappone alle finalità e agli obiettivi del diritto dell'Unione nell'ambito delle vie di accesso all'asilo e lede i diritti e le garanzie che gli Stati membri devono concedere alle persone che hanno bisogno di protezione internazionale.

Pertanto, pare necessario che la Commissione si attivi al più presto per garantire il rispetto del diritto dell'UE.

Infine, si ribadisce che i centri in Albania non possono in alcun modo essere trasformati in “returns hubs” poiché la Direttiva Rimpatri non ammette la possibilità di delegare l'esecuzione di decisioni di rimpatrio assunte da un Paese membro ad uno Stato terzo.