

Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia–Albania

Tavolo Asilo e Immigrazione

1. Premessa

2. Principali punti di criticità

2.1 Chi potrà essere portato nei centri in Albania

2.2 Il trattenimento generalizzato, la natura giuridica dei centri e l'assenza di disposizioni in merito alla condizione giuridica delle persone trattenute

2.3. La violazione del diritto di difesa

2.4 Costi

3. Considerazioni conclusive

1. Premessa

Prima di entrare nel merito dei punti controversi di questo accordo e dei profili che, a nostro parere, presentano tratti di illegittimità e di impraticabilità dello stesso, è necessario sottolineare che **questo piano di esternalizzazione senza precedenti non ha alcuna ragione di essere proposto**: i numeri dei flussi delle migrazioni forzate sono stabili da diversi anni e non possono essere considerati “emergenza” per l'Italia, che nel 2022 era al diciassettesimo posto tra i 27 Paesi UE per richiedenti asilo in proporzione al numero di abitanti (fonte Eurostat); le pressioni sui porti del sud sono dettate da una straordinaria incapacità di gestione degli ingressi e dalla grave assenza di una missione pubblica di ricerca e salvataggio che assicurerebbe arrivi in sicurezza e dignità e l'asserita mancanza di posti nel sistema pubblico di accoglienza è anch'esso conseguenza non già di un numero di persone da accogliere molto elevato, bensì di una programmazione e pianificazione del tutto assenti.

Le organizzazioni che compongono il Tavolo Asilo e Immigrazione **esprimono una forte preoccupazione** per i continui interventi del governo in materia di immigrazione e asilo, volti a criminalizzare le partenze, ad alimentare un senso di preoccupazione ed emergenza nell'opinione pubblica, fino ad arrivare alla previsione di questa esternalizzazione che ci pare, oltre che sbagliata, tanto inefficace quanto difficilmente praticabile.

Il Ddl delinea in modo più chiaro rispetto al Protocollo precedentemente siglato i contorni dell'operazione che il Governo vuole realizzare.

Si tratta di una **estensione della giurisdizione italiana senza allargamento di sovranità** fuori dai confini nazionali, volta a creare in territorio albanese una sorta di enclave italiana, destinata esclusivamente alla **detenzione (amministrativa e penale) degli stranieri considerati “irregolari”, uno spazio di detenzione extraterritoriale, finora sconosciuto nel nostro ordinamento.**

2. Principali punti di criticità

2.1 Chi potrà essere portato nei centri in Albania

L'art. 3 co. 2 Ddl chiarisce che nei centri di futura costruzione *“possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso”*. Non è citata nel Ddl l'**esclusione dalla procedura accelerata dei minori e degli altri soggetti vulnerabili**, che è stata più volte data per assodata finora, nonché di tutti coloro per i quali non trova in ogni caso applicazione la procedura accelerata di frontiera. Si tratta di persone, affatto residuali, che non possono essere trattenute nei centri in Albania e, se vi sono portate, dovrebbero essere immediatamente trasferite in strutture collocate in Italia, idonee alla loro accoglienza; ma il Ddl non interviene in alcun modo su questo aspetto, lasciando dunque al percorso parlamentare la necessità indifferibile di **colmare questa gravissima lacuna**.

2.2 Il trattenimento generalizzato, la natura giuridica dei centri e l'assenza di disposizioni in merito alla condizione giuridica delle persone trattenute

Il legislatore ha previsto un **trattenimento generalizzato delle persone che vengono salvate in mare dalle nostre navi militari e trasferite in Albania**. Questo appare un capovolgimento di prospettiva rispetto all'art. 13 Cost. che prevede sempre, nel nostro ordinamento, **provvedimenti individuali e motivati**, che determinano una compressione della libertà personale. Ricordiamo che il **trattenimento collettivo è vietato nel nostro ordinamento** dal Testo Unico Immigrazione (art. 9 ss). Tale modus operandi è contrario anche all'art. 19 TUI che impone dei limiti all'operare della P.A, limiti derivanti dall'**art. 10 della Cost.** (come insegna la Cassazione).

Pertanto, va previsto necessariamente uno sbarco in Italia, dove i naufraghi possano ricevere le prime cure, possano ricevere le informazioni sui propri diritti individuali, possano essere esaminati dagli organi deputati a determinarne lo Status, ed eventualmente possano fare ricorso contro quelle decisioni, in conformità alla normativa SAR ed Europea, e dove un Giudice possa convalidare il trattenimento fatto in modo individuale e personale, al fine di non tacciare di incostituzionalità l'intero provvedimento.

Ricordiamo che la Costituzione affida la **convalida all'organo giurisdizionale e non alla legge** (art. 13 Cost. e 111 comma 7 Cost.). Inoltre, i provvedimenti che incidono sulla libertà personale devono essere pronunciati da Giudici Ordinari e devono essere motivati e sono sempre ricorribili in Cassazione.

I contenuti del Ddl AC 1620 non appaiono conformi al diritto dell'Unione in quanto i principi e le garanzie del sistema europeo sul diritto di asilo non si possono applicare nella loro interezza, **perché prevedono alcune garanzie che non possono essere rispettate in questi centri, in particolare:**

- il trattenimento generalizzato di tutti i richiedenti protezione internazionale nelle strutture ubicate nel territorio albanese è in chiaro contrasto con il diritto dell'Unione ed in particolare con la Direttiva 2013/33/UE. **La detenzione del richiedente protezione internazionale nel diritto UE va sempre considerata una extrema ratio** che può essere disposta in casi specifici se non sono disponibili concretamente modalità di accoglienza meno afflittive (art. 8 direttiva 2013/33/UE). Nessuna previsione in tal senso è però presente nel Ddl AC 1620;

- salvo un rinvio generico all'applicabilità del diritto europeo in materia di protezione internazionale, il testo del Ddl AC 1620 tace del tutto sulla condizione giuridica di coloro cui verrà riconosciuta la protezione internazionale o speciale (quest'ultima, per inciso, mai menzionata nel Ddl), ovvero sul loro diritto a soggiornare in Italia, su come possano concretamente accedere al territorio italiano e sulle misure di accoglienza che verrebbero loro assicurate;
- non è inoltre in alcun modo chiarito se i centri da realizzarsi in Albania saranno destinati alle procedure di esame delle domande di protezione internazionale e in particolare alle procedure di frontiera o al rimpatrio;
- è esplicitato con chiarezza che alle persone condotte nei centri sarebbe impedito di uscire, facendo immaginare di fatto l'imposizione di un regime di detenzione automatica e prolungata, senza una chiara base giuridica. Il disegno di legge chiarisce che i centri da realizzare saranno una delle tipologie di centri di detenzione amministrativa (**hotspot e CPR**). **L'art. 3 del d.d.l.** dispone infatti al **co. 4** che alcune strutture siano equiparate a quelle previste dall'art. 10 ter del TUI, che prevede la possibilità di creare, all'interno dei "punti di crisi" ove viene gestita nelle zone di frontiera la fase di prima accoglienza, appositi luoghi di trattenimento per stranieri irregolari o richiedenti protezione per i quali si profili il rischio di fuga; ma dispone altresì che sia allestita una "struttura per il rimpatrio", equiparata ai centri previsti dall'art. 14 TUI, ove sono disciplinati i CPR. Il percorso della detenzione amministrativa deve insomma trovare, nel disegno legislativo, piena e completa attuazione nel territorio albanese, tanto nella fase di identificazione e prima valutazione delle domande, quanto in quella successiva di esecuzione dell'eventuale decisione di rimpatrio; e solo "in casi eccezionali", su decisione del responsabile del centro, lo straniero "può essere trasferito in strutture situate nel territorio italiano" (art. 3 co. 6).

Non è dato sapere quali sono le garanzie di cui gode in questi campi di internamento e detenzione, l'internato, ed il detenuto. Infatti, per i CPR in Italia ogni Prefettura prevede un regolamento interno alla struttura, su cui si nutrono seri dubbi circa la conformità alla Costituzione che vieta trattamenti inumani e degradanti delle persone private della libertà. Qui non è dato sapere quali saranno le regole di convivenza all'interno del campo, con una **totale arbitrarietà di comportamenti da parte della P.a.** in luoghi in cui non è prevista né l'ispezione dei parlamentari della Repubblica, né la visita dei difensori di persona, né la giurisdizione della Magistratura ordinaria e di sorveglianza. Ricordiamo che i regolamenti interni dei CPR sono atti amministrativi privi di qualsivoglia controllo di legittimità.

Desta in ogni caso preoccupazione il fatto che le persone trattenute dovranno essere immediatamente trasferite fuori dall'Albania una volta che "*venga meno, per qualsiasi causa, il titolo di permanenza nelle strutture*". Non è inoltre chiaro cosa succederà ai richiedenti asilo l'esame della cui domanda di asilo non si conclude entro i 28 giorni previsti dalla procedura accelerata.

2.3. La violazione del diritto di difesa

Nel Ddl si prevede che il responsabile del centro in Albania "*adotta le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero*", elidendo le garanzie dell'articolo 133 ter comma 7 e 8, cpp. Questo affidamento alla **assoluta discrezionalità del gestore del centro (che scavalca anche le prerogative del giudice) delle modalità concrete di esercizio del diritto di difesa fa sorgere gravi perplessità di legittimità costituzionale rispetto all'art. 24 Cost.**

Il Tavolo Asilo e Immigrazione e Immigrazione è inoltre preoccupato per la **non conformità alla normativa europea in materia di diritto di asilo e protezione delle persone**, in particolare riguardo all'effettivo ricorso e tutela giurisdizionale, ad esempio, per quel che riguarda la libertà di nomina di un difensore e di effettività della difesa. I quesiti che non trovano alcuna risposta nel ddl sono tantissimi; solo per citarne alcuni: come e da chi verranno informati gli stranieri della possibilità di nominare un avvocato ed esercitare i propri diritti anche in ordine allo Status¹? Come si potrà garantire un'effettiva difesa quando l'avvocato si trova addirittura in un altro Stato, e non vi è possibilità di un incontro, a meno di intraprendere un viaggio di diverse ore e quali avvocati saranno in grado di sostenere le spese di viaggio qualora non siano ammessi al gratuito patrocinio? Come sarà accertato se lo straniero si trova in condizioni fisiche e psicologiche compatibili con lo stato di detenzione?

Ricordiamo che l'esercizio del diritto di difesa inizia con la scelta del proprio difensore e secondo la nostra Costituzione la difesa tecnica è diritto inviolabile (ex art. 24)

Il Legislatore a questo proposito prevede una procedura nuova rispetto a quanto previsto sia in sede penale e in sede civile (art. 122 cpp e 83 cpc) dove la procura è conferita attraverso atto pubblico o scrittura privata autenticata da un soggetto con poteri di certificazione quali un Notaio, un messo Comunale o un cancelliere del Tribunale (L. 15/68). I codici di procedura prevedono anche la certificazione di autentica della firma, da parte dello stesso difensore anche con firma certificata. Per le persone già detenute si affida la certificazione di autenticazione della firma anche al direttore del Carcere.

Il legislatore, contrariamente a quanto detto, prevede **all'art. 4 comma 2 una procedura del tutto anomala affidando ad un operatore di polizia di Stato un potere di attestazione di cui non si comprende il valore.**

Il legislatore **confonde la trasmissione di un semplice mandato difensivo attraverso la pg**, necessario per la difesa tecnica, **con la procura speciale richiesta nel nostro ordinamento** quale requisito di ammissibilità in molte numerose procedure, quali: ricorso in sede civile contro il diniego dello status di protezione, ricorso in Cassazione, nella stessa materia, procura speciale per l'esercizio dei riti alternativi, il conferimento di procura per la costituzione di parte civile nei processi penali, nonché la procura speciale per impugnare in secondo grado e davanti alla Cassazione nel penale. Tutto questo non sarebbe possibile per **l'internato in Albania, che si vedrebbe limitato il proprio diritto di difesa.**

L'operatore di polizia non è tra i soggetti previsti dal nostro ordinamento per l'autenticazione delle firme (L.15/68 e DPR 445/2000).

Inoltre, per la materia penale l'interruzione del processo in corso, in presenza di espulsione, con la declaratoria di non luogo a procedere viola il diritto dell'imputato a ottenere una assoluzione nel merito.

Infine, il termine di impugnazione per i dinieghi dello Status di protezione internazionale, per gli internati in Albania, è quello previsto per le impugnazioni sul territorio italiano degli internati in un CPR, ovvero 14 giorni mentre i codici di rito prevedono termini doppi per le attività da svolgere

¹ Causa - Hirsi Jamaa e altri c. Italia - procedimento n. 27765/09.

all'estero, determinando una irragionevole compressione del diritto ad un ricorso effettivo, principio fondamentale del diritto dell'Unione.

2.4 Costi

Va inoltre considerato che, relativamente al tema dei **costi**, il Ddl **per il solo 2024** prevede spese in:

1. costruzione e manutenzione delle due strutture individuate, con relativi costi derivanti dal trasferimento e dal controllo e gestione delle persone detenute;
2. personale incaricato, tra cui:
 - A. spese legali (valutazione richieste di asilo e diritto alla difesa);
 - B. spese sanitarie.

Lo Stato italiano dovrà rimborsare il Governo Albanese del 100% delle spese sostenute per personale, mezzi e carburante, prestazioni sanitarie, eventuali spese legali e mantenimento delle strutture. Si parla di **16,5 milioni** di euro come anticipo per le spese preventive iniziali e si prevede uno stanziamento garantito di altri **100 milioni** di euro per il mantenimento del sistema.

1. Costruzione, manutenzione e gestione: circa **32 milioni** di euro + spese di mezzi ed equipaggiamenti per trasferimento delle persone per circa **23 milioni** di euro
2. Personale incaricato:
 1. Ministero dell'interno
 2. Ministero della giustizia
 3. Ministero della salute
 4. Imprevisti

Totale: **28 milioni** di euro

Da segnalare, *in aggiunta allo stipendio o alla paga, agli assegni e alle indennità a carattere fisso o continuativo, il trattamento economico dell'Italia alle missioni internazionali (cooperazione internazionale)* per un ammontare totale di ulteriori **900 000** di euro

Si intende 'investire' fondi pubblici per:

1. Personale del ministero dell'interno (responsabile italiano e vicario + nucleo di coordinamento e raccordo delle forze di polizia + 45 funzionari per le esigenze delle Commissioni e delle Sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e vengono collegati alla legge finanziaria per il 2024 dove si nomina la necessità)
2. Personale del ministero della giustizia (10 funzionari di amministrazione penitenziaria + 48 tra funzionari e assistenti di amministrazione giudiziaria + 10 di organico del tribunale ordinario)
3. Personale del ministero della salute (5 dirigenti e 6 non dirigenti ad incremento tra le 15 e le 28 unità tra ruoli dirigenziali, di coordinamento, sanitari e amministrativi)
 - A. Spese legali (valutazione richieste d'asilo e diritto alla difesa):
 - i. commissione: **2 570 000** di euro (interpreti, gestione presenza e nuovi collegi)

- ii. udienze civili telematiche: **420 000** di euro (allestimento in Italia) + **2 600 000** di euro (allestimento in Albania)
- iii. in presenza: **500** di euro a rimborso ogni volta che il legale deve andare in presenza in Albania per un massimo di una volta al mese

B. Spese sanitarie (allestimento USMAF e INMP): **370 000** di euro

3. Considerazioni conclusive

Come esposto in precedenza, il Ddl non offre alcuna effettiva garanzia circa l'esclusione dalle procedure di trasferimento in Albania di minori, degli soggetti vulnerabili di cui all'articolo 17 del d.lgs 142/2015. In particolare, tenuto conto anche delle recenti modifiche normative in materia di accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il rischio che vengano trasferite in Albania anche persone minorenni è molto elevato.

Non sono in ogni caso chiarite le modalità attraverso le quali si prevede di garantire il **rispetto dei diritti fondamentali dello straniero** sottoposto alle nuove procedure, né le modalità attraverso le quali si prevede di mettere in pratica le nuove previsioni rispetto alla individuazione dei richiedenti asilo cui può essere applicata la procedura accelerata di frontiera disciplinata dall'art. 28-bis D.Lgs. n.25/2008 comma 2 lettera b e bis. In ogni caso, il trattenimento non può mai essere automatico e direttamente conseguente all'applicazione della procedura stessa, ma si tratta di un trattenimento facoltativo che deve essere motivato in fatto e in diritto con riferimento al caso concreto. L'illegittimità di formule stereotipate o richieste di convalida del trattenimento non basate sulle esigenze del singolo caso specifico apre alla possibilità di un generalizzato ricorso al trattenimento nelle procedure di frontiera che, al contrario, non è mai ammesso.

Il Ddl AC 1620 non contiene alcuna indicazione tassativamente definita che preveda come verranno individuate e selezionate le persone appartenenti a categorie per le quali la **procedura accelerata non è applicabile** secondo la normativa vigente e che hanno diritto ad un permesso di soggiorno e un'accoglienza in strutture ordinarie. Chi e quando valuterà la loro idoneità a essere portati e trattenuti nei nuovi centri? In che tempi avverrà questa fase di selezione, smistamento, ricollocamento in Italia, accesso alla domanda di asilo e alle misure disposte nel sistema di accoglienza? Vi è il concreto rischio che chi ha più bisogno di giungere in Italia, per essere subito sbarcato e ricevere le cure necessarie, venga tenuto per lungo tempo in situazione di disagio su una nave militare.

Tenuto conto anche delle recenti condanne da parte della Corte Europea dei Diritti Umani per la violazione dell'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), dell'art. 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e dell'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) per le condizioni di accoglienza e detenzione a Lampedusa², per il trattenimento dei minori presso l'hotspot di Taranto e presso altre strutture non adeguate³ e per le modalità di trasferimento dalla frontiera di Ventimiglia a Taranto⁴, è altresì elevato il rischio di nuove violazioni dei diritti umani e, conseguentemente, di nuove condanne da parte delle Corti nazionali e sovranazionali.

² Causa J.A. e altri c. Italia - procedimento no. 21329/18; Causa A.S. c. Italia - procedimento no. 20860/20; Causa A. B. c. Italia -procedimento no. 13755/18.

³ Causa Darboe e Camara c. Italia - procedimento no. 5767/17; Causa M.A. c. Italia - procedimento no. 5797/17, Causa A. T. e altri c. Italia - procedimento no. 47287/17).

⁴ Causa A.E. e altri c. Italia - procedimento n. 18911/17 e altri.

Da un'analisi dei costi sopra illustrati e delle spese dettagliate che si intendono investire in un progetto di extraterritorialità/estensione della territorialità italiana, si evince che:

- a. **la maggior parte di questi finanziamenti sono in deroga al sistema economico ordinario.** Basti pensare ai **48 milioni** circa di cui parte **ricavati dagli accantonamenti recuperati da fondo PNRR e da vari ministeri** (economia e finanze, lavoro e politiche sociali, affari esteri e cooperazione internazionale, istruzione e merito ecc.) in favore del Ministero degli interni e della giustizia per la realizzazione delle strutture e la dotazione strumentale necessaria (art.6 del Ddl).
- b. i movimenti migratori e quindi le persone sono nuovamente merce di scambio per le trattative sull'avvicinamento della repubblica di Albania all'Unione Europea (se ne parla più strettamente dal 2014 e oggi si leggono chiaramente interessi economici legati a settori dell'energia, dell'edilizia e dell'agroalimentare scambiati in detenzione di esseri umani);
- c. i costi e i conseguenti fondi trovati potrebbero essere inseriti nella legge di bilancio o comunque stanziati in deroga e utilizzati nel territorio italiano per la cittadinanza tutta, avendo questo Ddl coinvolto più ministeri e quindi potendo avere portafoglio da utilizzare sul territorio nazionale per le proprie aree di competenza.

Questo piano economico dimostra bene come sia possibile costruire un piano nazionale in Italia e che non farlo sia una scelta, scegliendo di non governare e investire sul sistema di accoglienza e su un Piano di integrazione.

È chiaro che sarebbe più lungimirante:

- a. investire sul piano dell'integrazione con la logica del welfare di comunità in cui le buone pratiche possono essere messe a sistema per il sistema stesso;
- b. promuovere l'ampliamento del sistema pubblico di accoglienza diffusa (SAI, Sistema Accoglienza e Integrazione) puntando a consolidare le migliori esperienze e a superare le criticità connesse alla volontarietà dell'adesione al SAI e alla mancanza di programmazione (più volte sottolineata dal Tavolo Asilo e Immigrazione e Immigrazione con documentazione circostanziata);
- c. aprire canali di migrazione legale, che diminuirebbero drasticamente il numero di morti e dispersi e avrebbero un enorme risparmio economico, anche da parte di chi migra e potrebbe utilizzare i fondi propri per investirli nel paese di arrivo, ovvero l'Europa e l'Italia.