

TAVOLO
ASILO E IMMIGRAZIONE



Oltre la frontiera

L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti

Il report è stato realizzato da un gruppo di lavoro del Tavolo Asilo e Immigrazione che ha preso parte alle missioni di monitoraggio in Albania e condotto ricerche sul campo.

Impaginazione:

Tadzio Malvezzi

Foto di copertina:

Tavolo Asilo e Immigrazione

La stesura del presente report è stata completata il 20 febbraio 2025

INDICE

Introduzione	3
Obiettivi del report	3
Contesto dell'accordo Italia-Albania	3
Ruolo del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI)	4
1 - Metodologia del monitoraggio	5
1.1 - Composizione delle delegazioni	5
1.2 - Strutture visitate	5
1.3 - Strumenti di raccolta dati e testimonianze	5
1.4 - Il ruolo della società civile albanese	5
2 - Il Quadro normativo di riferimento	7
2.1 - Il protocollo Italia-Albania: analisi giuridica e politica, un esperimento su scala europea	7
2.2 - Il funzionamento del protocollo: procedure di selezione, identificazione e screening	7
3 - Condizioni di accesso e monitoraggio nei centri di detenzione	9
3.1 - Pre identificazione e pre-screening in acque internazionali	9
3.2 - Hotspot di Shëngjin	10
3.2.1 - Restrizioni all'accesso e ostacoli alla trasparenza	10
3.2.2 - Procedure di identificazione e screening	10
3.3 - Centro di Gjader	11
3.3.1 - Parziali restrizioni all'accesso per parlamentari e osservatori	11
3.3.2 - Contesto di isolamento e condizione di trattenimento	11
4 - Principali violazioni dei diritti fondamentali	13
4.1 - Valutazione delle vulnerabilità, La surreale valutazione in acque internazionali .	13
4.2 - Screening per individuazione delle vulnerabilità	13
4.3 - Trattenimento prolungato oltre i termini di legge	15
4.4 - Shëngjin: tempi e modalità	15
4.4.1 - Negazione del diritto alla difesa	15
4.4.2 - Procedure accelerate e mancanza di garanzie	16
4.4.3 - Trattenimento	17

5 - Ruolo delle Organizzazioni Internazionali	18
5.1 - Operato di OIM e UNHCR in mare e nel contesto albanese	18
5.2 - Il ruolo dell'ente gestore Medihospes	18
6 - Considerazioni finali	19
6.1 - Fermare i trasferimenti forzati e chiudere i centri	19
6.2 - Il dibattito politico e il fallimento del progetto	19
6.3 - L'Albania come anticipazione del Patto europeo sulle migrazioni	19
7 - Infografiche	20

INTRODUZIONE

L'accordo tra Italia e Albania nel quadro delle politiche migratorie solleva questioni di cruciale rilevanza, che travalicano la gestione contingente dei flussi migratori per investire direttamente il rispetto dei diritti fondamentali, la coerenza delle garanzie giuridiche previste dal diritto nazionale e internazionale e, più in profondità, la qualità della democrazia stessa. Il dato di fondo è inquietante: in tre occasioni abbiamo assistito al trasferimento coatto di persone che, invece di essere prese in carico dalle autorità italiane e informate sui loro diritti e sulle possibilità di protezione, sono state imbarcate e condotte con la forza in un altro Paese. Il tutto senza un'adeguata verifica delle condizioni soggettive di vulnerabilità e con un accesso alla tutela giuridica gravemente compromesso.

Questa pratica segna un punto di svolta nella gestione delle migrazioni in Italia e in Europa: è modello che normalizza il trasferimento forzato e la detenzione sistematica come strumenti ordinari di governo della mobilità. Le implicazioni sono molteplici e preoccupanti: dalla riduzione dello spazio di protezione giuridica per le persone migranti alla creazione di una zona d'ombra in cui il diritto rischia di restare sospeso, fino alla costruzione di un precedente che potrebbe essere replicato su scala più ampia. Si tratta di una trasformazione che interroga chiunque abbia a cuore non solo i diritti delle persone direttamente coinvolte, ma anche la tenuta delle istituzioni democratiche.

Questo pesante attacco ai fondamenti della democrazia viene giustificato con motivazioni che alimentano l'idea, palesemente strumentale e non basata su dati reali, che le persone che arrivano alle nostre frontiere rappresentino un pericolo e che qualsiasi misura è giustificata pur di fermarle.

Obiettivi del report

Questo report nasce con l'obiettivo di analizzare l'accordo tra Italia e Albania e la sua attuazione, mettendo in evidenza l'impatto sulle vite delle persone migranti e le criticità che emergono nella sua dimensione giuridica e politica. Non si tratta di un'analisi esaustiva, ma di un primo strumento di riflessione e denuncia. Due motivazioni principali ne spiegano la sintesi: da un lato, l'urgenza di intervenire tempestivamente nel dibattito pubblico, offrendo elementi di analisi per contrastare la narrazione dominante che presenta l'accordo come una soluzione efficiente e necessaria; dall'altro, la consapevolezza che ci troviamo di fronte a un fenomeno in pieno sviluppo, di cui solo il tempo potrà restituire la piena portata e le conseguenze sistemiche.

Tuttavia, le evidenze raccolte fino ad ora sono già più che sufficienti per tracciare un quadro

allarmante. Le modalità con cui i trasferimenti vengono eseguiti, l'opacità del sistema di garanzie, le difficoltà nell'accesso alla protezione internazionale e la mancanza di un effettivo controllo indipendente impongono un'attenzione costante da parte della società civile. Questo report vuole essere un primo contributo in questa direzione, offrendo un'analisi basata su dati raccolti sul campo e sulle esperienze di monitoraggio finora realizzate.

Contesto dell'accordo Italia-Albania

L'accordo stipulato tra Italia e Albania si inserisce in un quadro più ampio di esternalizzazione delle frontiere, un processo che da anni vede l'Unione Europea e i suoi Stati membri delegare a Paesi terzi la gestione dei flussi migratori attraverso accordi di cooperazione che limitano l'accesso alla protezione e tendono a ridurre la responsabilità giuridica degli Stati europei. Con il Protocollo Italia-Albania, ratificato con la legge n.14/2024, si compie un'ulteriore passaggio, esternalizzando le procedure d'esame in un territorio che non è l'Italia. L'elemento distintivo di questo accordo è, infatti, la sua ambizione di portare questa logica a un livello inedito, trasformando il territorio di un altro Stato in un'estensione della frontiera italiana, con strutture detentive gestite direttamente dall'Italia ma situate in Albania. Questo assetto solleva interrogativi cruciali sulla giurisdizione applicabile, sull'effettivo rispetto dei diritti delle persone detenute e sulle possibilità di monitoraggio e intervento da parte degli organismi di tutela. Il Protocollo, inoltre, ha riguardato per ora solo i richiedenti asilo, non vulnerabili, provenienti da Paesi Terzi che l'Italia definisce di origine sicura (PDOS).

L'accordo è stato presentato dal governo italiano come una misura innovativa ed efficace per il controllo dell'immigrazione, ma nella sostanza si configura come un ennesimo modello di detenzione generalizzata e allontanamento fisico della persona migrante e richiedente asilo, in aperto contrasto con le garanzie previste dal diritto italiano, europeo e internazionale. Inoltre, il trasferimento forzato via mare introduce un'ulteriore dimensione di rischio, esponendo le persone coinvolte a un'ulteriore traumatizzazione. La distanza geografica e la separazione dal territorio italiano, inoltre, rendono più difficile per le organizzazioni della società civile e per le avvocate e gli avvocati seguire i casi individuali, con il concreto rischio che le persone vengano di fatto private di un accesso effettivo alla tutela giuridica.

Se l'accordo dovesse continuare ad essere pienamente implementato, potrebbe costituire un pericoloso

precedente per la gestione delle migrazioni in Europa, rafforzando la tendenza a spostare sempre più lontano dai confini europei la responsabilità della protezione, negando di fatto il diritto d'asilo. Questa evoluzione richiede una risposta politica e giuridica all'altezza della sfida, per evitare che questo modello diventi una tendenza generale.

Ruolo del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI)

Il Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI), coalizione di organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti delle persone migranti, è impegnata nel monitoraggio indipendente dell'attuazione dell'accordo Italia-Albania. Attraverso tre missioni, organizzate in occasione di ciascun trasferimento, il TAI ha documentato le modalità operative adottate e ha raccolto testimonianze dirette.

Queste attività di monitoraggio sono state condotte in sinergia con il Gruppo di Contatto Parlamentare sull'immigrazione, costituito da esponenti di diverse forze politiche. Le informazioni raccolte confermano le preoccupazioni iniziali: il sistema è caratterizzato da un'elevata opacità istituzionale, da una carenza

strutturale di strumenti di tutela effettiva per le persone coinvolte e da una gestione che riduce al minimo la possibilità di intervento da parte di soggetti terzi. In questo scenario, l'attività di monitoraggio può avere un doppia, decisiva rilevanza: non solo per documentare le violazioni in corso, ma anche per alimentare un dibattito pubblico informato e per elaborare strategie di contrasto e soluzioni efficaci.

Il rischio, infatti, è che l'accordo Italia-Albania si trasformi in un modello replicabile altrove, normalizzando ulteriormente la compressione dei diritti delle persone migranti in nome della gestione securitaria delle frontiere e abdicando totalmente all'obbligo internazionale ed europeo di garantire il diritto fondamentale all'asilo. Per questo motivo, il monitoraggio indipendente e il lavoro di denuncia giuridica e politica rappresentano strumenti essenziali per contrastare questa deriva e per riaffermare il principio che i diritti fondamentali non possono essere sospesi o derogati in funzione di accordi politici. La battaglia che si sta conducendo su questo tema non riguarda solo le persone direttamente coinvolte nei trasferimenti coatti, ma la tenuta dell'intero impianto democratico e giuridico su cui si fondano i principi di giustizia e tutela dei diritti fondamentali.

1 - METODOLOGIA DEL MONITORAGGIO

1.1 - Composizione delle delegazioni

Le missioni di monitoraggio in Albania sono state organizzate con una modalità che ha coniugato tempestività e adattabilità. La decisione di partecipare è stata presa in tempo reale, dettata dall'urgenza di garantire una presenza indipendente sul campo fin dal primo trasferimento coatto di persone migranti. Le delegazioni che hanno preso parte alle missioni sono state miste e rappresentative di diverse competenze e sensibilità. Hanno partecipato avvocate e avvocati, operatrici e operatori legali, mediatrici e mediatori culturali, provenienti da più organizzazioni del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI). Questa pluralità di esperienze e prospettive ha permesso di cogliere diversi aspetti del dispositivo messo in atto e di incrociare le competenze per restituire un quadro il più possibile articolato.

Fondamentale è stato anche il coinvolgimento di parlamentari di diversi gruppi politici. La loro presenza ha avuto un duplice valore: da un lato, ha garantito un accesso ai luoghi di detenzione, che altrimenti sarebbero rimasti preclusi alla società civile organizzata; dall'altro, ha permesso di mantenere alta l'attenzione istituzionale sul tema, rompendo almeno in parte l'opacità che circonda l'attuazione dell'accordo. Sebbene la possibilità di osservare le procedure in maniera completa sia rimasta limitata – basti pensare alle modalità con cui viene valutata la vulnerabilità delle persone, che come si vedrà ha un peso determinante nell'accesso alle tutele – la presenza delle delegazioni ha rappresentato un primo e importante elemento di contrasto alla chiusura istituzionale.

1.2 - Strutture visitate

Le missioni di monitoraggio hanno avuto accesso alle due strutture chiave nel dispositivo di trattenimento delle persone trasferite in Albania: l'hotspot di Shëngjin e il centro di Gjader.

L'hotspot di Shëngjin è il primo luogo in cui vengono portate le persone appena sbarcate in Albania. Qui si svolge l'identificazione delle vulnerabilità e vengono fornite le informazioni iniziali sulle procedure a cui saranno sottoposte. Tuttavia, la rapidità con cui si susseguono gli eventi e il contesto di privazione della libertà rendono estremamente difficile per le persone migranti comprendere appieno la loro situazione e far valere i propri diritti.

Il centro di Gjader, invece, si configura come una struttura polifunzionale in cui coesistono diverse forme di detenzione. È suddiviso in tre sezioni che costituiscono un luogo di trattenimento per chi è sottoposto alla procedura accelerata in frontiera, un CPR (Centro di Permanenza per il Rimpatrio) e un vero e proprio carcere. La concentrazione di queste diverse funzioni, comunque tutte di limitazione della libertà personale, all'interno dello stesso spazio solleva interrogativi cruciali sulla natura giuridica della struttura e sulle garanzie effettivamente riconosciute alle persone trattenute.

1.3 - Strumenti di raccolta dati e testimonianze

Il monitoraggio si è basato su un insieme di strumenti che hanno permesso di raccogliere informazioni sia attraverso il confronto diretto con le autorità che tramite il dialogo con le persone trattenute.

Da un lato, le delegazioni hanno interpellato le autorità italiane con domande puntuali sulle procedure applicate, le prassi in atto e le condizioni di trattenimento. Questo ha consentito di verificare eventuali discrepanze tra la cornice giuridica dichiarata e la realtà osservata.

Dall'altro, il contatto diretto con le persone migranti ha rappresentato un momento di cruciale rilevanza. Il disorientamento, la difficoltà a comprendere le ragioni del trasferimento e delle procedure applicate, la vulnerabilità evidente di molte delle persone incontrate sono elementi che emergono con forza. L'interlocuzione con le persone trattenute non solo ha permesso di raccogliere testimonianze preziose, ma ha anche messo in luce le profonde criticità di un meccanismo che, fin dal primo impatto, appare violento e arbitrario.

1.4 - Il ruolo della società civile albanese

Il monitoraggio in Albania non si è svolto in uno spazio vuoto. Al contrario, si è inserito in un contesto caratterizzato da un vivace dibattito interno e da una mobilitazione attiva della società civile albanese.

Attiviste e attivisti albanesi hanno preso parola per denunciare le violazioni dei diritti connesse all'accordo, mettendo in discussione la legittimità e l'impatto del dispositivo. Giornaliste, giornalisti, ricercatrici e ricercatori hanno contribuito a ricostruire

e raccontare nel dettaglio i meccanismi dell'accordo e le responsabilità politiche e istituzionali coinvolte. Di particolare rilievo è stata anche l'interconnessione tra mobilitazioni sulle due sponde dell'adriatico, sviluppata da reti e coalizioni. In questo contesto di mobilitazione, il ruolo delle organizzazioni italiane rimane cruciale. Trattandosi di procedure giuridicamente italiane, gestite

da autorità italiane e con una responsabilità politica diretta del governo italiano, il monitoraggio della società civile italiana assume un'importanza strategica per documentare e denunciare le violazioni e per tenere aperto un canale di pressione politica e giuridica sul piano nazionale e internazionale.

2 - IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 - Il protocollo Italia-Albania: analisi giuridica e politica, un esperimento su scala europea

Il 6 novembre 2023 a Roma è stato sottoscritto il *“Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria”*, con lo scopo di portare in quel Paese extraeuropeo l'esame delle richieste di protezione internazionale di un numero massimo di 3000 migranti, trasferiti su quel territorio direttamente dalle navi militari, pur mantenendoli sotto la giurisdizione italiana.

Alla iniziale intenzione del Governo di dare attuazione diretta al Protocollo senza alcun passaggio Parlamentare, derubricandolo a mero accordo informale che sarebbe dovuto entrare in vigore con un semplice scambio di note tra Italia e Albania, ha fatto seguito una incisiva critica della società civile e degli schieramenti parlamentari di opposizione, che hanno evidenziato l'incostituzionalità di tale decisione (ai sensi dell'art. 80 Cost.), giungendo da ultimo ad ottenere che il Governo tornasse sui propri passi presentando il disegno di legge A.C. 1620, sottoposto alla ratifica Parlamentare. Il testo è stato approvato con legge n. 14/2024 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 22 febbraio, entrando ufficialmente in vigore il 23 febbraio.

Il processo di approvazione del Protocollo ha visto anche sull'altra sponda dell'Adriatico un certo fermento da parte delle opposizioni, che hanno ritenuto che il Trattato, rientrando nella categoria delle disposizioni che incidono sul territorio dello Stato e sui diritti e le libertà delle persone, dovesse essere concluso nel rispetto dei principi di trasparenza e democraticità e che per tale motivo la sua negoziazione e firma avrebbe richiesto l'autorizzazione del Presidente della repubblica albanese, con ciò investendo la Corte costituzionale e sospendendo temporaneamente l'iter di approvazione parlamentare. Al termine del giudizio la Corte ha espresso da ultimo una pronuncia di non violazione della Costituzione albanese, dando così il via libera al termine ai lavori di ratifica parlamentare, conclusi definitivamente il 22 febbraio 2024.

L'accordo italo-albanese, pur rientrando nelle strategie di esternalizzazione del controllo dei flussi migratori, cui gli Stati Membri dell'Ue e dell'Unione stessa non sono nuovi, determina un'inedita gestione extraterritoriale dei migranti fondata su una sorta di “finzione giuridica”,

poiché le persone migranti, seppur trasferite in territorio albanese, si vedranno applicata la normativa italiana e quella dell'Unione europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, come se i centri fossero situati in Italia.

2.2 - Il funzionamento del protocollo: procedure di selezione, identificazione e screening

La legge di ratifica 14/2024, all'art. 3, co 2 specifica che “Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) del Protocollo 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”.

Al successivo comma 3 specifica che “Ai fini dell'esecuzione del Protocollo, le aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) , del Protocollo medesimo sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 28 -bis , comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.”, disposizione, quest'ultima, che unitamente alla previsione dell'art.4 Protocollo secondo cui “3. Le competenti autorità albanesi consentono l'ingresso e la permanenza nel territorio albanese dei migranti accolti nelle strutture di cui al paragrafo 1, 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.”, consente di ritenere che in Albania possano essere condotti esclusivamente richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicura ai quali applicare le procedure di frontiera (art. 28-bis d.lgs. 25/2008).

Procedure alle quali, tuttavia, non possono essere assoggettati richiedenti asilo vulnerabili (art. 17 d.lgs. 142/2015: “quali 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.”).

Ancora l'art. 3 co 6 legge n. 14/2024 statuisce che "In casi eccezionali, su disposizione del responsabile italiano di cui all'art. 5, comma 1, lo straniero sottoposto alle procedure di cui all'art. 4 , comma 1 della presente legge, anche se trattenuto nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c) del Protocollo, può essere trasferito in strutture situate nel territorio italiano".

La normativa appare lacunosa in ordine al momento e alle modalità di accertamento delle vulnerabilità, che, ai sensi dell'art. 28-bis co. 6 d.lgs. 25/2008, rappresenta motivo di non applicazione della procedura di frontiera e che determinerebbe l'immediato trasferimento delle persone in Italia.

A tal proposito le Procedure Operative Standard (SOP) Italia-Albania, emanate dal Ministero dell'Interno – Dip. to della P.S. e acquisite a seguito di i accesso civico generalizzato effettuato da ASGI, prevedono al punto 4 che *"il personale operante a bordo dell'unità intervenute sull'evento migratorio, sempre nella massima sicurezza, effettua il trasbordo sulla menzionata nave hub delle sole*

persone non rientranti nelle cause di esclusione di cui al punto 1.....Le persone che il team di pre-screening avrà ritenuto di non trasbordare sono condotte dall'unità intervenuta presso Lampedusa".

Tale impalcatura sembra destinata a cedere di fronte al vincolo del rispetto delle garanzie e dei diritti che scaturiscono dalla necessaria applicazione della Costituzione italiana e dalla Convenzione europea dei diritti umani.

Da questo punto di vista le tre missioni compiute in Albania dai componenti del Tavolo Asilo e immigrazione e dal gruppo di contatto parlamentare, in occasione dei tentativi fin qui realizzati dal Governo italiano di trasferire coattivamente i migranti in Albania e qui esaminarne le istanze di protezione internazionale, hanno consentito di acquisire elementi di rilievo su aspetti estremamente critici della procedura attuata, che senza ombra di dubbio appaiono lesivi dei diritti delle persone poiché in contrasto con le norme di settore nazionali, europee ed internazionali.

3 - CONDIZIONI DI ACCESSO E MONITORAGGIO NEI CENTRI DI DETENZIONE

Le aree in territorio albanese realizzate in esecuzione del Protocollo hanno diverse finalità e sono destinate all'accertamento dei:

- a. Requisiti di ingresso (area situata nel porto di Shengjin);
- b. Presupposti per il riconoscimento della protezione e al rimpatrio dei migranti (area situata a Gjader).

Il Protocollo riconosce che «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», evidenziando che tanto *de jure* quanto *de facto* sussista un controllo esclusivo da parte delle autorità italiane sulle strutture e sulle persone lì trattenute.

Dalla disposizione, inoltre, emerge in maniera chiara la natura essenzialmente restrittiva di tali centri, presidiati da forze di polizia e a Gjader anche dalla Polizia Penitenziaria. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n.105/2001 ha indicato che per qualificare una misura come restrittiva della libertà personale ex art. 13 Cost. occorre soffermarsi sulle caratteristiche sostanziali della stessa, non limitandosi a un'analisi formale. Non vi è dubbio che il divieto di allontanamento e l'impossibilità di uscire dalle strutture determinano un aspetto restrittivo.

3.1 - Pre identificazione e pre-screening in acque internazionali

Come menzionato, l'attività di pre-screening in ordine alle vulnerabilità e di pre-identificazione viene effettuata, di solito (ma in un'occasione non è stato così) in mezzo al mare, a bordo delle motovedette deputate al salvataggio, immediatamente dopo lo scongiurato naufragio, in acque internazionali e in assoluta assenza di una opportuna percezione di luogo sicuro.

Secondo le SOP, l'attività di pre-screening a cura dei funzionari di polizia e del "team pre-screening" nella nave hub prevede: fotosegnalamento (art. 19 A1); screening sanitario (art. 10 A2); pre-identificazione al fine della compilazione del foglio notizie, valutazione del paese d'origine, delle vulnerabilità immediatamente rilevabili e dei rapporti di parentela (art. 10 A3).

A bordo del mezzo che effettua l'operazione di intercettazione e messa in sicurezza viene effettuata una prima fase di pre-screening sulle vulnerabilità evidenti, volta a escludere minori, nuclei monoparentali, anziani, disabili, donne, persone provenienti da paesi esclusi dalla lista dei paesi sicuri, titolari di passaporto. Le persone ritenute "vulnerabili" vengono sbarcate mediante le motovedette italiane a Lampedusa, mentre le restanti vengono trasbordate sulla nave militare (Libra in occasione delle prime due operazioni, Cassiopea in occasione della terza) che funge da nave hub, posizionata immediatamente fuori dalle acque territoriali italiane, dove avviene il pre-screening e la pre-identificazione. Il pre-screening medico a bordo della nave hub, viene condotto da personale medico e interpreti di OIM - assenti però durante la terza missione - insieme a un funzionario di polizia che coordina l'attività di pre-screening coadiuvato da altro personale della PS.

Si sottolinea che nella terza operazione di gennaio, OIM non era presente in quanto non era stata rinnovata la convenzione; il pre-screening medico a bordo è stato dunque operato da personale medico militare.

La scelta di affidare lo screening a bordo della Cassiopea a medici della Marina Militare, a causa del mancato rinnovo dell'accordo di collaborazione con il personale OIM, è inappropriata sotto il profilo clinico, sanitario e deontologico. Infatti, secondo quanto stabilito anche nell'Ordinamento dei ruoli professionali e sanitari della Polizia di Stato e ribadito nel Codice dell'Ordinamento Militare su "Istituzione e funzioni del Servizio sanitario militare", il personale medico delle forze dell'ordine o militari può occuparsi di attività cliniche rivolte ai civili solo in caso di "calamità pubbliche e infortuni".

In tutte e tre le operazioni avvenute tra ottobre e gennaio, durante la fase di pre-screening nella nave hub diverse persone ritenute vulnerabili o in possesso di passaporto sono state fatte scendere e condotte in Italia. Da quanto riportato nei colloqui, si tratta in ogni caso di uno screening apparentemente superficiale e rapido. In occasione dell'operazione di novembre, durante i colloqui è stato riferito che una persona aveva la scabbia, ma non è stata fatta scendere dalla nave hub, e non gli sono stati somministrati farmaci fino all'arrivo in Albania, né ha potuto fare una doccia. Rispetto alle condizioni di vita nella nave hub, si riferisce che il cibo era scarso.

Tutte le persone trasbordate nella nave hub, sono state soggette a perquisizione e sono stati ritirati i telefoni personali.

Sulla nave hub viene svolta una prima “informativa legale”. Secondo quanto riportato, viene consegnato un foglio, contenente informazioni legali tradotte in varie lingue; a chi non riusciva a leggere, è stato letto e tradotto il contenuto da un mediatore (presumibilmente OIM, quando presenti) ed è stata poi chiesta conferma della comprensione del contenuto della comunicazione. E’ evidente come tale procedura si svolga in condizioni del tutto inidonee ad assicurare quella serenità indispensabile per procedure di informativa legale così delicate: non a caso dai colloqui individuali viene fuori una scarsissima comprensione e consapevolezza delle procedure da parte delle persone migranti.

Le persone sono state informate del fatto che sarebbero state condotte in Albania. Le persone ascoltate a Gennaio riportano che dopo aver appreso del trasferimento in Albania si sono rifiutate di mangiare in segno di protesta. Da quanto emerso, le proteste si sarebbero interrotte solo perché uno dei funzionari ha dichiarato che, dopo l’Albania, le persone soccorse sarebbero state tutte portate in Italia.

3.2 - Hotspot di Shëngjin

3.2.1 - Restrizioni all’accesso e ostacoli alla trasparenza

La struttura è collocata nell’area portuale dell’omonima località, nelle immediate adiacenze della banchina di sbarco, sicché i migranti, scendendo dalla nave militare, percorrono poco più di 50 metri e sono all’ingresso del Centro.

La struttura è circondata da una recinzione realizzata nella parte sottostante da una muratura di circa un metro e nella parte superiore da una inferriata reticolare di circa 6 metri.

All’interno i container sono collocati su due piani e sono disposti in modo da costituire una corte interna quadrata. Non vi sono strutture che consentono la permanenza notturna.

Tale ubicazione rende impossibile il libero accesso, poiché l’area dove si trova l’hotspot è sottoposta alla competenza territoriale dell’autorità portuale albanese. Un primo posto di blocco, di competenza delle autorità albanesi, gestito dall’autorità portuale, inibisce l’accesso a tutti coloro i quali non siano appositamente autorizzati dall’Autorità consolare italiana.

L’accesso si è rivelato, infatti, complesso a causa delle difficoltà con l’autorità portuale albanese, secondo cui per accedere serviva comunicazione e autorizzazione

preventiva dell’ambasciata italiana a Tirana, salvo per i parlamentari.

Tale prassi può determinare, come nel caso specifico, ostacoli all’attività delle parlamentare, delle collaboratore, delle interprete stesse, limitandone il diritto di accesso e di contatto.

Nell’ambito delle missioni del TAI, in occasione delle operazioni di novembre e di gennaio, è stato consentito l’accesso ai parlamentari e in maniera discrezionale ai consulenti delle associazioni o agli interpreti. Questo ha comportato, in alcuni frangenti, un allungamento dei tempi e una limitazione delle potenzialità della visita.

3.2.2 - Procedure di identificazione e screening

Screening diretto all’accertamento di vulnerabilità

Nel centro di Shengjin avviene l’attività di screening delle vulnerabilità propedeutiche alla convalida di trattenimento. Nel caso in cui il team medico-sanitario ritenga vulnerabili persone precedentemente non ritenute tali durante il “pre-screening” avvenuto a bordo della nave hub, queste vengono ricondotte in Italia a bordo della stessa nave militare. Le persone confermate come “non vulnerabili” vengono trasferite invece nel centro di Gjader.

Al momento dell’attracco della nave hub presso il porto di Shengjin, il personale USMAF (Ufficio di Sanità Marittima, aerea e di Frontiera) effettua una prima attività di accertamento sanitario a bordo della nave, con particolare riferimento a interventi di prevenzione delle malattie infettive. Terminato l’accertamento dell’USMAF, le persone vengono portate nel centro dell’area portuale.

Giunti nel centro, l’ingresso avviene in un primo prefabbricato destinato a sala d’attesa. Le visite avvengono in una sala ambulatoriale, che si presenta scarsa e priva di attrezzatura per accertamenti specialistici. L’attività di screening viene coordinata da USMAF e supportata da personale INMP (tre unità, di cui una psicologa). Non è chiaro se tutti i migranti incontrino la figura dello psicologo.

Dopo il primo contatto con la sanità, i migranti raggiungono un altro padiglione destinato all’igiene personale (servizio doccia) e ad una fase di distress.

Nel caso in cui i due accertamenti medico-sanitari descritti evidenzino una presunta vulnerabilità o inidoneità (ai sensi dell’art. 3 DL 130/20) interviene un ulteriore esame collegiale, realizzato da medico USMAF, INMP e un medico legale collegato da Roma. Si rileva la presenza anche di uno psichiatra.

Durante i primi due trasferimenti nei centri in Albania delle persone soccorse sono state riscontrate evidenti criticità medico-sanitarie legate alla valutazione delle vulnerabilità effettuata a bordo delle navi militari italiane, nonostante la presenza del personale OIM affiancato da un team di UNHCR con un ruolo di monitoraggio delle operazioni. Tali criticità non solo sono in contrasto con il Codice di Deontologia Medica, ma mettono a rischio la salute psico-fisica delle persone sottoposte a ingiustificati giorni di navigazione in più, ritardando il loro accesso ai servizi essenziali, e la tutela dei loro diritti fondamentali.

Si sottolinea che, al contrario di quanto avvenuto nelle prime due operazioni di ottobre e novembre, in occasione del trasferimento forzato avvenuto il 28 gennaio, il monitoraggio condotto dal TAI e dai parlamentari ha evidenziato l'assenza di INMP nel centro di Shengjin. Lo screening sarebbe quindi stato condotto esclusivamente da USMAF e da personale medico presente.

All'interno della struttura è stato istituito allo scopo un Coordinamento per la valutazione delle vulnerabilità. Tale Coordinamento ha da ultimo valutato l'idoneità di diverse persone nel corso di ciascuna delle tre operazioni effettuate tra ottobre, novembre e gennaio, che ha comportato poi il rientro in Italia.

A seguito della valutazione sopra descritta, a ottobre, su 16 persone, 5 - di cui 3 minori e 2 con vulnerabilità mediche - sono state riportate in Italia al seguito dello screening.

A novembre, su 9 persone una è stata riportata in Italia per vulnerabilità mediche.

Nel corso dell'ultima operazione avvenuta a gennaio, su 49 persone, 6 sono state riportate in Italia dopo lo screening, 5 per minore età e 1 con vulnerabilità mediche.

Pertanto circa il 10% delle persone ritenute non vulnerabili nella frettolosa fase di valutazione di eleggibilità in alto mare sono poi state ritenute vulnerabili. Ciò dimostra ancor di più l'impossibilità di effettuare una valutazione sulla eleggibilità alla procedura accelerata e delle vulnerabilità in alto mare, sollevando dubbi di legittimità dell'intero impianto *ab origine*. Quanto meno per le persone poi dichiarate vulnerabili, la detenzione *sine titolo* (anche fino a 4 giorni) in nave e presso l'hotspot devono ritenersi illegittime

Identificazione e formalizzazione della domanda di protezione internazionale

Le attività di identificazione dei migranti sono realizzate da personale di polizia coadiuvato da mediatori. Personale dell'ente gestore e OIM forniscono informative legali di cui si è già scritto, anche in ordine alla scarsa

comprensione riscontrata da parte delle persone migranti.

La fase di identificazione risulta essere particolarmente lunga e stressante per le persone, che vengono sottoposte ad un accertamento molto dettagliato. Vengono formalizzate le istanze di protezione internazionale mediante la compilazione del modello C3. Al termine della compilazione vengono fornite informazioni sulla cauzione finanziaria da prestare in sostituzione del trattenimento.

Dal livello di collaborazione dimostrato dipenderà la determinazione dell'importo che verrà successivamente richiesto loro a titolo di garanzia finanziaria sostitutiva del trattenimento. Nessuna delle persone portate in Albania ha accettato il pagamento della garanzia finanziaria in sostituzione al trattenimento. Del resto, fornire la cauzione è impossibile sia per la lontananza dall'Italia e per la mancanza di cellulari (requisiti già sulla nave hub) ma soprattutto perché impossibile da fornire in tempi così stretti, oltre alla percezione riscontrata da parte dei richiedenti asilo che si tratti di un "costo" per la liberazione, come avvenuto in Libia.

3.3 - Centro di Gjader

3.3.1 - Parziali restrizioni all'accesso per parlamentari e osservatori

Le regole di accesso sono variate nei diversi giorni, denotando un ampio potere discrezionale delle autorità preposte. Tutti coloro che hanno effettuato l'accesso nella struttura sono stati identificati. Nell'accesso all'area detentiva, inoltre, in alcune occasioni è stata fatta sottoscrivere un'attestazione nella quale si dichiarava di non essere giornalisti.

3.3.2 - Contesto di isolamento e condizione di trattenimento

Descrizione della struttura

L'intero complesso è circondato da un'alta recinzione, così come la struttura di Shengjin. Le inferriate appaiono essere più alte e la cancellata di ingresso più massiccia e imponente.

La struttura si estende per chilometri. All'esterno una pattuglia della Polizia albanese sorveglia la zona; mentre immediatamente dopo l'ingresso vi è una struttura container dove è allocato il personale di Polizia italiana addetto al primo controllo. Proseguendo vi sono dei container posti su due piani, dove alloggia il personale dell'ente gestore.

All'interno della struttura si trova:

- » **Struttura per il trattenimento dei richiedenti asilo**
La struttura presenta una recinzione con relativo

cancello di ingresso. All'interno, sul lato destro, sono collocati alcuni uffici destinati alle audizioni della Commissione (circa 10 spazi dedicati - da verificare numero esatto) e alle udienze di convalida dei trattenimenti, mentre sul lato sinistro sono collocati dei bagni. Entrando in un ulteriore spazio, delimitato anch'esso da cancellata, si trovano i container dove alloggiano i richiedenti asilo. I container presentano una metratura approssimativa di 4 metri x 2 metri e all'interno vi sono 4 letti e un tavolino. Un container identico agli altri è destinato a spazio ristoro, ma all'interno appare sguarnito.

» **CPR**

La struttura è collocata in un'area ulteriormente recintata, anche nella parte superiore (soffitto/cielo). I container sono leggermente più grandi rispetto agli altri, ma in ogni caso all'apparenza non conformi ai parametri previsti per le strutture di questa natura. Sono attrezzati per contenere 4 persone e sono dotati di bagno interno. Fuori dai container vi è una sorta di piccolo atrio. Lo spazio, di colore verde (a voler simulare un prato) e appare molto limitato. Sulla parte frontale destra vi è una stanza piccolissima (dimensioni un metro e mezzo x due metri circa) destinata alla preghiera.

» **Istituto detentivo**

La struttura presenta un sistema di accesso e identificazione particolarmente sorvegliato. Ha una capienza di 20 posti, estendibile a 24. Le attrezzature e i sistemi di sorveglianza appaiono essere particolarmente avanzati: Aperture delle celle con doppio sistema (badge e chiave), scanner per il passaggio in aree riservate, telecamere e monitor per la sorveglianza di tutti gli spazi. La struttura viene intesa come una succursale del Regina Coeli di Roma, da cui ha mutuato buona parte dei Protocolli per il funzionamento. Le celle sono destinate a 4 persone ciascuna e sono state realizzate con attenzione alle norme antisuicidarie. Vi sono due spazi all'aperto, abbastanza piccoli, anch'essi recintati e confinanti con muro molto alto, oltre il quale vi è una corsia di scorrimento interna per le auto delle autorità di controllo. La struttura è destinata alla detenzione di coloro i quali commettono reati nelle altre due strutture, o coloro i quali siano implicati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, o altri reati riscontrati a bordo della nave o nelle altre due strutture.

All'interno vi è un presidio medico con personale albanese afferente all'Ente gestore.

4 - PRINCIPALI VIOLAZIONI DEI DIRITTI FONDAMENTALI

4.1 - Valutazione delle vulnerabilità, La surreale valutazione in acque internazionali

Dai colloqui con i migranti è emerso che il salvataggio in mare è avvenuto attraverso un mezzo definito genericamente “gommonone”, intendendo un assetto della Guardia Costiera.

E' probabile che le attività di prelievo dei migranti dalle imbarcazioni con cui hanno affrontato il viaggio sia stato fatto utilizzando sia mezzi della Guardia Costiera italiana (vedette SAR 300), sia mezzi della Guardia di Finanza (Motovedette in dotazione caratterizzate da colore grigio/verde). Non sappiamo chi gestisce l'intercetto in alto mare e se questo è sottoposto alle procedure SAR (Piano Nazionale SAR) gestito da IMRCC, o al contrario come attività di Polizia (Law enforcement) gestito dalle centrali ROAN della GdF.

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.

4.2 - Screening per individuazione delle vulnerabilità¹

Stante l'ampissimo range di quadri clinici e psicopatologici che le persone soccorse in mare presentano o potrebbero presentare, e in considerazione del fatto che le condizioni di salute sono utilizzate come importante discriminante, si rischia di sottostimare una serie di condizioni cliniche o di salute mentale, manifeste o sub-cliniche, e di categorizzare erroneamente alcune persone come “non vulnerabili” dal punto di vista della salute fisica o mentale.

Le procedure di screening a bordo degli assetti italiani, il viaggio per raggiungere l'Albania - della durata di 4 giorni per i primi trasbordati - ed eventualmente, in caso di riconoscimento di vulnerabilità a Shëngjin, il viaggio nuovamente verso l'Italia, determinano una esposizione a ulteriori giorni di navigazione ingiustificati e di dubbia legittimità, a bordo di assetti militarizzati. Questo comporta, oltre ad un ritardo nell'accesso ai servizi assistenziali e pertanto un possibile peggioramento delle condizioni di salute perché non adeguatamente e tempestivamente riconosciute e trattate, anche un elevatissimo rischio di ritraumatizzazione e riapertura di esperienze traumatiche.

Oltre ad evidenziare gli aspetti sopra delineati la S.I.M.M. (Società Italiana di Medicina delle Migrazioni) ha evidenziato che in applicazione delle “Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale” (22 Marzo 2017) del Ministero della Salute riportano, a tal proposito, che “Tutti i rifugiati sono da considerarsi come soggetti potenzialmente vulnerabili, poiché l'esilio è di per sé un'esperienza di tipo traumatico”. Una selezione di persone non vulnerabili significa pertanto non considerare in alcun modo il background da cui le persone soccorse in mare provengono. Nel caso delle tre missioni finora svolte è

¹ Tratto dall'appello congiunto su criticità medico-sanitarie e rischi di salute per le persone migranti inerenti all'accordo Italia-Albania sottoscritto da: CompassCollective – Medical Department; EMERGENCY; Louise Michel – Medical Department; Medici Senza Frontiere (MSF); MEDITERRANEA Saving Humans – Medical Team; Mission Lifeline – Medical Department; Open Arms – Health Department; Resqship – Medical Team; SARAH Seenotrettung – Medical Team; Salvamento Marítimo Humanitario – Aita Mari; Sea-Eye e.V. – Medical Team; Sea Punks e.V. – Medical Department; Sea-Watch e.V. – Medical Department; Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM); SOS Humanity e.V. – Medical and Care Team; Rete Mai più lager – No ai CPR.

stato accertato che tutti i migranti erano transitati per la Libia e già solo tale dato avrebbe dovuto farli ritenere quali persone vulnerabili non eleggibili per la procedura accelerata di frontiera. Alcuni di loro hanno mostrato segni di violenze e torture ed hanno affermato di averli mostrati agli operatori.

Come specificato nei documenti pubblicati dal Ministero dell'Interno stesso (D. Lgs. 142/2015 art. 17 e Vademecum per l'identificazione della vulnerabilità), l'emersione di alcuni elementi di vulnerabilità non può essere riscontrata in fase iniziale, come nei casi di persone sopravvissute a tortura. Pertanto, la valutazione delle vulnerabilità deve essere intesa come un processo continuativo nel tempo, che inizia con il soccorso in mare e prosegue nelle varie fasi dell'accoglienza, con particolare attenzione alla disponibilità di tempo, di un ambiente percepibile come sicuro e riservato dove la persona vulnerabile possa sentirsi accolta e con il necessario supporto di mediatori culturali e operatori specializzati. Al contrario, in mezzo al mare, a bordo delle navi militari Libia e Cassiopea come a bordo delle motovedette italiane, non sussistono le condizioni necessarie affinché possa essere effettuata una valutazione adeguata dello stato di salute di una persona. Non è presente, infatti, un ambulatorio medico né stanze adibite a tale scopo che garantiscano una adeguata privacy e un'opportuna percezione di luogo sicuro, come non sono presenti strumenti in grado di diagnosticare determinate condizioni cliniche e patologie, acute o croniche.

Discorso analogo vale per le patologie croniche o latenti e per le problematiche legate alla salute mentale, che possono invece manifestarsi più tardivamente e che necessitano di una presa in carico e di cure specifiche. Come riportano le Linee Guida del Ministero della Salute del 22 Marzo 2017, *"I RTP (ndr Richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria) vittime di tortura, stupro, abusi o traumi estremi di altra natura (prolungate prigionie in isolamento e/o in condizioni disumane e degradanti, naufragi, testimoni di morti violente, etc.) possono presentare quadri clinici psicopatologici manifesti, latenti o sub-clinici. Questa tipologia di rifugiati deve essere considerata ad alta vulnerabilità ed è perciò necessario mettere in atto azioni e procedure specifiche mirate all'individuazione precoce di queste persone. L'individuazione rappresenta il presupposto indispensabile per garantire al maggior numero possibile dei richiedenti sopravvissuti a violenze estreme, una corretta e precoce valutazione clinico-diagnostica, che indirizzi verso un'appropriata e tempestiva presa in carico medica, psicologica e sociale."*

Lo screening a bordo di una nave, ossia un ambiente non adeguato né predisposto a tale attività, aumenta la possibilità di sottostimare una serie di condizioni cliniche o di salute mentale, manifeste o sub-cliniche, e di categorizzare erroneamente alcune persone come "non vulnerabili". Infatti, tutte le persone trasferite in Albania sono state successivamente portate in Italia,

determinando una esposizione a ulteriori giorni di navigazione ingiustificati a bordo di assetti militarizzati. Oltre a comportare un ritardo nell'accesso ai servizi assistenziali e pertanto un possibile peggioramento delle condizioni di salute perché non adeguatamente e tempestivamente riconosciute e trattate, vi è un elevatissimo rischio di re-traumatizzazione e riapertura di esperienze traumatiche in assenza di uno/a psicologo/a a bordo che possa prenderli in carico.

Desta perplessità, inoltre, il fatto che, nell'ultima missione di trasbordo verso l'Albania, su 49 persone, solo una sia stata identificata come potenziale vittima di tratta. Considerando il transito attraverso la Libia, un contesto in cui è ampiamente documentata l'esposizione a sfruttamento e abusi, l'assenza di un numero significativo di identificazioni potrebbe indicare che lo screening condotto non sia stato adeguato o conforme agli standard internazionali, sollevando interrogativi sulla capacità dell'intera operazione di garantire un'effettiva protezione alle persone trafficate. In contesti ad alto rischio di tratta, è fondamentale adottare un approccio *victim-centered*, assumendo che ogni persona possa potenzialmente essere una vittima fino a prova contraria, poiché senza un'adeguata identificazione e tutela iniziale, è impossibile determinare chi si ha realmente di fronte e quale sia la sua reale condizione di vulnerabilità.

Ciò è chiaramente stabilito dagli standard internazionali, recepiti dalla normativa nazionale. Il *Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, repressione e punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Protocollo di Palermo)*, ratificato dall'Italia con la Legge 146/2006, impone agli Stati di adottare misure per identificare e proteggere le vittime, al fine di evitare la loro ulteriore vittimizzazione. La *Direttiva 2011/36/UE* stabilisce che l'identificazione delle vittime debba essere effettuata da personale specificamente formato e in un contesto che ne garantisca la sicurezza e la riservatezza. Questi principi sono stati recepiti dall'ordinamento italiano con il D.lgs. 24/2014, che impone procedure di identificazione precoce da parte di operatori qualificati e in ambienti che tutelino la dignità della persona. Misure sulle condizioni minime per i colloqui preliminari con presunte vittime di tratta sono inoltre esplicitate nel *Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta e il Grave Sfruttamento (2022-2025)* e nel *Meccanismo Nazionale di Referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento*, che descrivono procedure specializzate per la pre-identificazione delle vittime, fondate su un approccio multidisciplinare e garantendo il diritto all'informazione, alla riservatezza, all'accesso ai servizi e alla protezione legale. Resta pertanto in dubbio se tali requisiti siano stati rispettati nelle operazioni di screening preliminare effettuate a bordo della nave hub.

La previsione di svolgere lo screening a bordo di navi militari in un contesto emergenziale già potrebbe presentare margini di inadempienza a questi principi fondamentali. L'assenza di spazi idonei, la mancanza

di un supporto psicologico e la difficoltà di garantire il rispetto della riservatezza compromettono la possibilità di ottenere dichiarazioni spontanee e accurate, elementi chiave per l'emersione delle situazioni di tratta. Uno screening effettuato a bordo di navi militari, o in spazi angusti, alla presenza di altri migranti e personale armato, mina le condizioni minime per un primo colloquio efficace. Il contesto marittimo, per sua natura instabile e ad alto livello di stress, può innescare risposte di chiusura da parte delle vittime, limitando la possibilità di una pre-identificazione accurata.

4.3 - Trattenimento prolungato oltre i termini di legge

Il trasporto sulla nave della Marina Militare italiana classe Costellazione e lo screening per l'eleggibilità al trasferimento in Albania, porta, di fatto, ad un'interruzione delle procedure SAR di soccorso e all'inizio del Trattenimento, rilevante ai sensi dell'art. 13 Cost.

Da questo momento, infatti, la libertà di movimento viene totalmente compressa per dare luogo al trasferimento delle persone in Albania contro la volontà stessa delle persone.

Ne consegue che, il successivo viaggio coatto non verso un POS (come invece avvenuto per gli altri/le altre naufraghi non "selezionati") è da ritenersi a tutti gli effetti un trattenimento de facto e sine titulo e non già il prosieguo di un'operazione di salvataggio.

Dunque, nelle tre missioni finora svolte, a seguito dell'arbitraria selezione sulla eleggibilità avvenuta in alto mare, il successivo viaggio verso l'Albania (si ribadisce, anche della durata di 4 giorni) deve ritenersi un trattenimento sine titulo. Sul punto la Corte Edu ha già avuto modo di esprimersi (ed alcune decisioni sono ad oggi pendenti, come ad es Mansouri c. Italia, application n. 63386/16; Y.A. e altri c. Italia, application no. 5504/19) e dunque deve ritenersi oltre termine la convalida del trattenimento. Ciò in quanto le Autorità Italiane, nelle tre operazioni oggetto del presente report, hanno ritenuto concluse le operazioni di salvataggio solo dopo le dimissioni degli interessati dall'hotspot di Schengen, con decorrenza dalla mattina successiva al trasferimento nella struttura di Gjader. Ogni attività successiva al trasbordo sulla nave hub, eccedendo le operazioni strettamente connesse al salvataggio in mare, è da ritenersi trattenimento *sine titulo*, effettuato in assenza totale di garanzie difensive. L'Albania, infatti, non può essere qualificata come Porto sicuro perché la finalità del Protocollo e delle connesse operazioni è di esaminare in quel territorio le domande di protezione internazionale e non di soccorrere le persone nel Mediterraneo né di completare il soccorso. Del resto, non è chiaro se queste operazioni condotte in acque internazionali da navi ita-liane rientrino in operazioni SAR (cioè di salvataggio) o di Law Enforcement (cioè

contra-sto all'immigrazione irregolare): le prime vengono attivate quando un'imbarcazione di persone migranti è in situazione di pericolo di naufragio, mentre le seconde avvengono nell'ambito del contrasto agli arrivi irregolari. Dubbio che è avvalorato dal racconto di alcuni richiedenti asilo incontrati durante le missioni del TAI i quali non hanno riferito di pericolo naufragio e che anzi vedevano la terraferma

4.4 - Shëngjin: tempi e modalità

4.4.1 - Negazione del diritto alla difesa

Durante tutta la procedura di trasferimento siamo in presenza di una compressione evidente di molti diritti di natura costituzionale di per sé incompressibili.

Già il trasferimento in Albania, propriamente inteso, rappresenta una violazione del canone fondamentale della permeabilità della nostra frontiera al fine di richiedere protezione internazionale (art. 10 comma 3 Cost). Il diritto d'Asilo è la prima vittima del protocollo Italia Albania, negando la possibilità di attraversare la frontiera italiana e non essere respinti (ex art. 33 Conv. Ginevra principio di "non refoulement").

Successivamente, viene meno il diritto alla libertà personale (ex art 13 Cost.), diritto inviolabile e che ammette unicamente deroghe in presenza di una verifica della Autorità Giudiziaria, qualora ad operare, come nel caso di specie, siano le forze di polizia (entro le quali rientra anche la Marina Militare nell'alto mare). Tale controllo di legittimità e compressione della libertà non può essere superiore a 48+48 ore.

La compressione della libertà personale porta con sé la conoscenza dei propri strumenti di tutela. La normativa dell'immigrazione prevede (*sentenza CEDU Hirsi vs Italia*) la lettura da parte dell'autorità al migrante dei diritti e tutele della persona, a maggior ragione, se in vincoli.

La presenza di analfabeti tra le popolazioni migranti è abbastanza frequente e non basta la fornitura di un foglio scritto a rendere effettivo questo atto di conoscenza necessario. Nell'ultimo trasferimento tutti i richiedenti asilo hanno riferito di non aver compreso la procedura ed i loro diritti di difesa, fino a scambiare l'udienza di convalida del trattenimento con il Giudice per un colloquio con il proprio avvocato e con la presentazione del ricorso contro il diniego di riconoscimento della protezione internazionale, intervenuto e notificato il giorno prima dell'udienza di convalida.

In sintesi, la cronologia degli eventi del terzo trasferimento è stata la seguente:

28 gennaio : arrivo a Shenjin (dopo quattro giorni in mare sulla nave militare) e inizio del trattenimento

formale (provvedimento del questore di Roma di trattenimento)

29 gennaio: audizione davanti alla Commissione territoriale per l'esame della domanda di asilo

30 gennaio :notifica della decisione di rigetto della domanda d'asilo -

31 gennaio : udienza di convalida del trattenimento.

L'oggettiva sovrapposizione delle fasi della procedura (trattenimento ed esame della domanda di protezione internazionale) senza adeguata informazione legale, ha determinato una enorme confusione nei richiedenti asilo, con conseguente oggettiva negazione dell'effettivo esercizio del loro diritto di difesa.

La tutela del richiedente asilo in Albania non è effettiva come previsto dalla lettera del D.Lgs 25/2008 se non è accompagnato nelle varie fasi da Enti di tutela o da avvocati.

L'ausilio tecnico e l'accompagnamento di un Ente di tutela o di un avvocato nella procedura di asilo è ciò che rende effettivo il diritto che altrimenti rimarrebbe lettera morta.

Nelle tre missioni che si sono svolte in questi mesi sono mancati sia gli Enti di Tutela a cui non è consentito di entrare autonomamente in contatto con le persone migranti, sia gli avvocati, i quali non sono mai entrati in contatto con le persone migranti prima dell'udienza di convalida. E' da considerare in questo contesto che la legge di ratifica del Protocollo Italia-Albania prevede che l'avvocato/a della convalida stia nella stanza con il giudice e non vicino al proprio assistito. Inoltre, i tempi ravvicinatissimi dell'udienza di convalida e la lontananza dell'Albania dall'Italia, nonché la nomina del difensore d'ufficio poche ore prima dell'udienza, impediscono oggettivamente che possa svolgersi un effettivo rapporto tra avvocato/a e assistito.

La conseguenza è che la difesa già in questa prima fase procedurale è solo formale ma non reale, nonostante incida sul diritto fondamentale alla libertà personale.,

Va, inoltre, aggiunto che un' ulteriore gravissima compressione del diritto di difesa dei richiedenti asilo trattenuti in Albania riguarda il termine per proporre il ricorso contro la decisione negativa della Commissione territoriale, che è di soli 7 giorni. Tempo che rende difficilissima la preparazione seria di un ricorso in una materia molto complessa, tenendo conto che la relazione tra avvocato/a e assistito è resa difficilissima per la lontananza geografica, a cui non può porre rimedio nemmeno se fosse agevole una comunicazione telematica, poiché nessuno può dare garanzia della riservatezza dei colloqui.

Senza dimenticare, infine, che il richiedente asilo trasportato in Albania non ha nemmeno la possibilità di avere un'effettiva informazione del quadro giuridico entro il quale la sua domanda verrà collocata e pertanto non sarà in grado di riferire adeguatamente il proprio bisogno di protezione.

Infine, la selezione degli avvocati è stata organizzata dall'Ordine degli avvocati di Roma su base volontaria prevedendo una turnazione settimanale di 20 avvocati su base trimestrale, ciò unicamente per le convalide di trattenimento.

Per le audizioni davanti alla Commissione Territoriale non è stata minimamente prevista una figura analoga di difensore d'ufficio prima, ma anche dopo, la stessa audizione, determinando uno svuotamento totale del diritto d'asilo e del ricorso effettivo contro i dinieghi richiesti dalla normativa UE.

Non da ultimo, non sono chiari i criteri della nomina degli avvocati e delle avvocate d'ufficio per l'udienza di convalida, nonostante il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma abbia predisposto un elenco, su base volontaria, con turnazioni settimanali. Non è certo, tuttavia, che gli/le avvocati/e inseriti in quel elenco abbiano davvero una specifica preparazione professionale in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo e l'esperienza insegna che non è sempre così.

Da considerare anche che, per quanto riguarda invece il ricorso contro la decisione negativa della Commissione territoriale, non esiste il diritto a un difensore d'ufficio ma deve essere nominato di fiducia. Non sono tuttavia chiari e trasparenti i criteri sulla base dei quali ai richiedenti asilo vengano forniti nominativi di avvocati da parte del centro. Anche sotto questo profilo è indiscutibile la lesione del diritto di difesa dei richiedenti asilo, i quali rischiano di essere "difesi" da avvocati privi della necessaria competenza professionale.

4.4.2 - Procedure accelerate e mancanza di garanzie

Le procedure accelerate, se astrattamente rappresentano uno stimolo ad efficientare il sistema rispetto alle lungaggini della procedura ordinaria, portano con sé molteplici criticità, a partire dall'assoggettamento ad esse dei richiedenti asilo provenienti da Paesi Terzi definiti dall'Italia di origine sicura (PDOS).

Attualmente la CGUE è stata investita dai Giudici italiani di alcuni quesiti riguardo "ai paesi di origine sicuri", concetto che rappresenta uno dei requisiti della applicabilità della procedura accelerata. La questione riguarda, in sintesi, se un Paese possa ritenersi sicuro se parti del territorio o categorie di persone siano esposte a persecuzioni o discriminazioni e quale sia il potere

dell'autorità giudiziaria di accertare che un Paese, pur definito per legge sicuro, in concreto non lo sia.

Questione che, ad oggi, ha riflessi immediati sulle procedure accelerate di frontiera, quali sono quelle svolte in Albania, poiché nell'attesa del pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea i giudici stanno non convalidando i trattenimenti in Albania (con conseguente trasferimento dei richiedenti asilo in Italia e stanno sospendendo anche i giudizi proposti contro la decisione negativa della Commissione territoriale). Tutto ciò nonostante il Governo abbia trasferito la competenza per le convalide dei trattenimenti dai Tribunali, sezioni specializzate, alle Corti d'appello.

In sintesi, allo stato attuale è decisamente fallito il tentativo del governo di esternalizzare le procedure di esame della protezione internazionale.

4.4.3 - Trattenimento

Anche il tema del trattenimento richiede particolare attenzione, poiché evidenzia una serie di criticità giuridiche nel protocollo Italia-Albania. La formalizzazione del trattenimento avviene solo alla fine della giornata trascorsa a Shëngjin, ma nei fatti la privazione della libertà inizia ben prima. Per l'intera permanenza a Shëngjin, le persone sono trattenute

senza alcun provvedimento formale che ne giustifichi la condizione, in un limbo giuridico che contrasta con i principi fondamentali del diritto.

Ancora più grave è la gestione del periodo precedente, ovvero i giorni trascorsi in mare. Già a partire dalle operazioni di "selezione" condotte a bordo – con le autorità che determinano chi sarà trasferito in Albania – si configura una limitazione della libertà personale priva di base legale. A ciò si aggiungono i tempi indefiniti della navigazione, durante i quali le persone rimangono a bordo senza alcuna garanzia di tutela giuridica. Questa situazione rappresenta una forma di trattenimento di fatto, non formalizzata e potenzialmente arbitraria, che viola non solo il contenuto della costituzione italiana, ma anche le norme internazionali sulla protezione dei diritti fondamentali.

Nonostante la legge preveda che il trattenimento delle persone debba essere convalidato dall'autorità giudiziaria entro 48 ore, il meccanismo del Protocollo estende di fatto tale limite, allungando il periodo di privazione della libertà personale, con possibili ripercussioni anche psicologiche. La detenzione in ogni sua forma, inclusa quella amministrativa, rappresenta uno dei più potenti determinanti sociali di patologia mentale e dovrebbe essere ammessa solo come *extrema ratio*, in particolare per soggetti vulnerabili come le persone soccorse in mare.

5 - RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nell'ambito dei trasferimenti coatti in Albania, la presenza di organismi come l'OIM e l'UNHCR solleva interrogativi sulle garanzie effettive offerte ai migranti, sulle modalità di attuazione dell'accordo e sulla legittimazione giuridica e politica delle procedure.

5.1 - Operato di OIM e UNHCR in mare e nel contesto albanese

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) partecipa al meccanismo in varie fasi, sia nelle operazioni di screening a bordo della nave hub (e ancora prima sulla motovedetta che attua i soccorsi in mare, mediante i propri mediatori) sia nei centri in Albania, fornendo supporto nella selezione iniziale, nella valutazione delle vulnerabilità e nelle procedure di informativa. Al netto del trasferimento coatto di gennaio, attuato senza la presenza di OIM - in attesa del rinnovo della convenzione con il Ministero dell'Interno - l'organizzazione ha sempre partecipato attivamente all'implementazione delle procedure.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), invece, non è impegnato direttamente nell'attuazione del protocollo, ma svolge un'attività di monitoraggio. La distinzione tra monitoraggio e implementazione spesso non è chiara nell'opinione pubblica: sebbene l'UNHCR non sia direttamente responsabile dell'accordo, la sua presenza rischia di contribuire alla sua legittimazione.

Allo stato attuale non è chiaro quale sia il margine di azione di UNHCR per tutelare il diritto di asilo nelle due

strutture, in coerenza con il suo mandato. In ogni caso, sia OIM che UNHCR, con tempi e modalità diverse, sono spesso rappresentate come parte del meccanismo, alla luce della scelta di partecipare alle attività - in maniera rispettivamente attiva e passiva - nell'ambito dell'accordo tra Italia e Albania. Questa circostanza rafforza l'idea che il modello sia legittimo e plausibile la sua implementazione - prospettive non compatibili con l'enorme mole di diritti violati.

5.2 - Il ruolo dell'ente gestore Medihospes

L'ente gestore delle due strutture, Medihospes, sulla base delle informazioni raccolte, supporta le autorità nella fase dell'informativa legale e, nell'ambito del trasferimento coatto di gennaio, ha partecipato attivamente, con il proprio personale medico, all'individuazione delle persone vulnerabili. Tuttavia, queste attività non sollevano le autorità italiane dalle loro responsabilità, che rimangono centrali su entrambi i profili. Il ruolo di Medihospes si colloca in un quadro di gestione privatizzata del trattenimento, che riduce la trasparenza sulle condizioni delle persone trasferite e sulle garanzie effettivamente assicurate.

In questo contesto, la presenza di attori internazionali e privati, anche senza un ruolo diretto nell'implementazione dell'accordo, contribuisce comunque a legittimarlo, alimentando l'idea che questo modello possa essere stabilizzato e replicato su scala più ampia.

6 - CONSIDERAZIONI FINALI

Il quadro che emerge dalle visite di monitoraggio effettuate è indiscutibile: i centri in Albania sono illegittimi e sbagliati sul piano etico, giuridico ed economico.

6.1 - Fermare i trasferimenti forzati e chiudere i centri

Le procedure di rilevazione delle vulnerabilità sono portate avanti in condizioni del tutto inadeguate, come evidenziato dalle evacuazioni successive alle prime attività di screening ma, anche, dalle evidenze riscontrate dalle delegazioni che si sono recate all'interno dei centri ed hanno parlato con le persone migranti. Il modello adottato si è rivelato incompatibile con la tutela dei diritti fondamentali.

Le violazioni riscontrate sono numerose e sistematiche: **valutazione delle vulnerabilità assolutamente inadeguata**, con l'esclusione dal trasferimento effettuata in condizioni non idonee e senza un esame approfondito dei singoli casi; **applicazione generalizzata delle procedure accelerate in frontiera**, che comporta una torsione inaccettabile del diritto d'asilo e un indebolimento delle garanzie per i richiedenti protezione; **trattenimento prolungato fin dalla "selezione" in mare**, con le persone sottoposte a privazione della libertà personale già a bordo delle navi, senza alcun provvedimento formale e con tempi indefiniti; **impossibilità per le persone di esercitare il diritto alla difesa in condizioni adeguate**, a causa dell'isolamento, della difficoltà di accesso a un'assistenza legale effettiva e della rapidità delle procedure che impediscono una consapevolezza del quadro giuridico entro il quale va collocata la domanda di protezione. Questa modalità di selezione arbitraria e superficiale, e le successive ulteriori mancanze, espongono tutte le persone coinvolte nell'attività di "salvataggio e soccorso" a rischi, conseguenti anche alle tensioni che potranno nascere dalle attività di profilazione, divisione e indirizzo delle persone tra l'Italia e l'Albania.

6.2 - Il dibattito politico e il fallimento del progetto

Nei giorni precedenti alla chiusura di questo report, alcuni rappresentanti istituzionali e alcune forze politiche hanno ipotizzato una trasformazione del modello albanese, adattandolo al trattenimento di persone destinatarie di provvedimenti di espulsione. **Farne insomma una grande prigione da cui effettuare**

rimpatri. Il solo fatto che si pensi di cambiare le finalità dei centri è una prova del fallimento del Protocollo Italia Albania.

Tuttavia, questa possibile trasformazione non rappresenta un'opzione accettabile: significherebbe introdurre nuove violazioni eclatanti dei diritti fondamentali, rafforzando ulteriormente un sistema di detenzione arbitraria e ingiustificata. Nessun tentativo di riconfigurazione di questo modello può essere accettato: lo smantellamento delle strutture è l'unica prospettiva possibile.

6.3 - L'Albania come anticipazione del Patto europeo sulle migrazioni

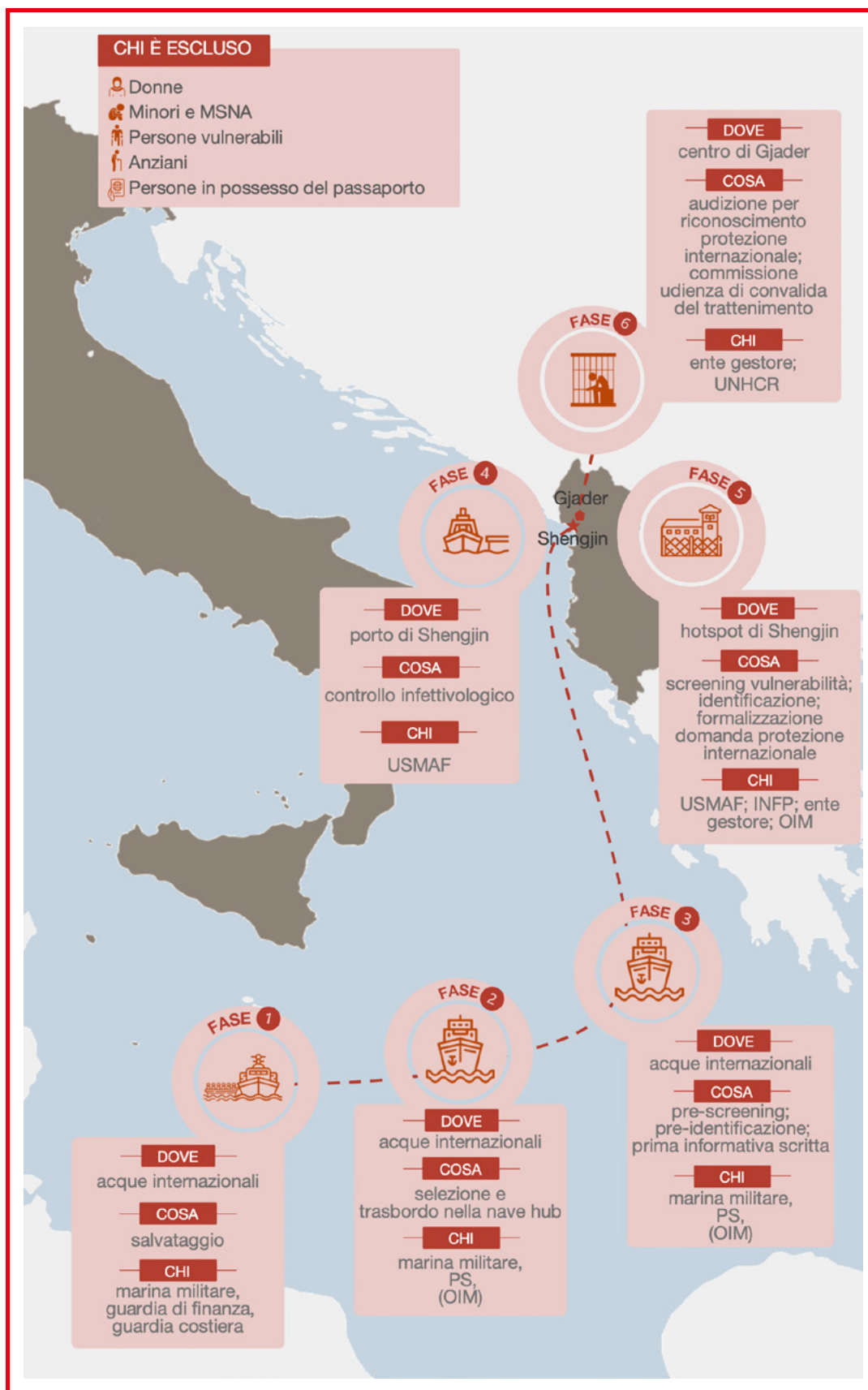
Il "modello Albania" spreca risorse ingentissime per creare delle enclave territoriali che non rispondono a nessuna esigenza concreta, ma in cui si consumano gravissime violazioni dei diritti umani e che espone a notevoli rischi tutte le persone interessate.

Per questo non è possibile nessuna legittimazione.

Quello che stiamo sperimentando in Albania potrebbe non essere un'eccezione, ma un'anticipazione di scenari futuri più ampi. La riforma del Patto europeo sulle migrazioni e l'asilo, che entrerà pienamente in vigore nel giugno 2026, prevede l'introduzione di forme di trattenimento sistematico in frontiera e procedure accelerate per l'esame delle domande di protezione internazionale. Questo segna un'evoluzione preoccupante delle politiche migratorie europee, spingendo sempre più verso una gestione securitaria e restrittiva della mobilità. Tuttavia, non può non notarsi che il Patto europeo non legittima affatto l'esternalizzazione, su suolo extraeuropeo, delle procedure di esame della protezione internazionale e, dunque, il cosiddetto "modello Albania" è destinato a esaurire la sua portata propagandistica, perché fuori dall'Unione europea non possono essere garantiti efficacemente e concretamente i diritti (ancora) previsti dal diritto europeo, oltre che da quello nazionale.

In questo nuovo contesto sarà fondamentale rafforzare il monitoraggio indipendente, con un duplice obiettivo: **rompere l'isolamento delle persone migranti e rendere visibile ciò che accade nei centri di detenzione**. È questo l'orizzonte verso cui ci muoviamo: le organizzazioni della società civile e le forze politiche che intendono difendere i diritti fondamentali e la tenuta democratica devono farsi trovare pronte a contrastare questo nuovo salto in avanti.

INFOGRAFICA Protocollo Italia-Albania: a chi si applica e come funziona



Grafica: Veronica Scarozza

