



ANDREA DE PETRIS*

GLI ACCORDI BILATERALI DI ESTERNALIZZAZIONE DEI MIGRANTI: L'OCCIDENTE TRA DIRITTI UMANI, COERENZA E SINDROME NIMBY

Abstract [It]: Tra il 2022 ed il 2023 alcuni Stati, membri dell'UE e non, stanno provando a sancire accordi con Paesi terzi per esternalizzare le procedure di esame delle domande di asilo dei migranti già presenti sul loro territorio nazionale o che intendono entrarvi. È il caso del Regno Unito con il Ruanda e dell'Italia con l'Albania. Questi accordi vogliono fornire all'opinione pubblica soluzioni apparentemente rapide ed efficaci per ridurre la pressione migratoria sull'Occidente. In realtà, un esame attento dei due accordi alla luce dei tanti vincoli giuridici vigenti solleva molti interrogativi sull'opportunità di intraprendere "scorciatoie" che possono non soltanto risultare difficilmente praticabili sul piano giuridico, ma anche di rivelarsi estremamente controproducenti per i soggetti politici ed istituzionali che provano a percorrerle, determinando effetti opposti a quelli auspicati.

Abstract [En]: Between 2022 and 2023, a number of EU and non-EU Member States are seeking agreements with third countries to outsource the procedures for examining asylum applications of migrants already on their territory or intending to enter it. This is the case for the UK with Rwanda and Italy with Albania. These arrangements are designed to provide the public with apparently quick and effective solutions to reduce migratory pressure on the West. In reality, a careful examination of the two agreements in the light of the many legal constraints in force raises many questions about the appropriateness of taking "shortcuts" that may not only prove legally difficult to implement but may also turn out to be extremely counterproductive for the political and institutional actors trying to implement them, leading to effects opposite to those desired.

Parole chiave: Migrazione, Non Refoulement, Protezione internazionale, Gran Bretagna, Italia

Keywords: Migration, Non Refoulement, International protection, Great Britain, Italy

SOMMARIO: 1. Premessa: l'Europa alla ricerca di nuove forme di gestione dei flussi migratori. – 2. Il piano del governo britannico con il Ruanda per il partenariato sull'asilo. – 2.1. Il prevedibile stop giudiziario all'accordo. – 2.2. I tentativi del governo britannico di riproporre l'accordo. – 2.3. L'approvazione della nuova versione del *Safety of Rwanda Bill* e i passi successivi. – 3. Il Protocollo Italia-Albania. – 3.1. Il contenuto del Protocollo. – 3.2. Il tentativo di esternalizzazione delle procedure di richiesta di asilo. – 3.3. I complessi problemi giuridici e pratici del Protocollo. – 4. Praticabilità (scarsa) e pericoli (molti) dell'esternalizzazione delle procedure di asilo. – 4.1. L'imprescindibilità dei vincoli giuridici. – 4.2. Il dovere di coerenza per l'Europa. – 4.3. Misure controverse e inefficaci. – 5. Conclusioni: diritti umani dei migranti? *Not In My Backyard!*

* Direttore Scientifico – Centro politiche europee; Assistant Professor in Diritto Comparato – Università degli Studi Internazionali di Roma

1. Premessa: l'Europa alla ricerca di nuove forme di gestione dei flussi migratori

Il numero di migranti che raggiungono l'UE sta causando ai governi europei difficoltà nella gestione del fenomeno sempre più estese sul piano pratico, economico e conseguentemente politico, che si traducono tra l'altro nell'ascesa di partiti populistici capaci di capitalizzare l'insoddisfazione dell'opinione pubblica a riguardo e tramutarla in consenso elettorale¹. L'UE e i suoi Stati membri sono quindi alla ricerca di soluzioni per facilitare una gestione più efficace dei flussi migratori diretti verso il territorio europeo. Le rilevazioni sugli ingressi irregolari di migranti nell'UE, soprattutto nel territorio dei Paesi con una frontiera esterna dell'Unione, forniscono numeri in aumento ma in realtà complessivamente gestibili per le capacità di accoglienza degli Stati membri: al 27 novembre 2023, per l'anno trascorso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha registrato 264.000 ingressi irregolari nell'UE via terra o via mare, rispetto ai quasi 190.000 del 2022 e ai 150.000 del 2021 (pari al 6,6% del flusso migratorio verso l'Europa da altre parti del mondo nello stesso anno)². Secondo l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera Frontex ed il Ministero degli Interni spagnolo, invece, l'ammontare complessivo di ingressi irregolari di migranti in territorio europeo nel 2023 sarebbe stato di 255.332 unità, ripartite tra arrivi lungo la rotta orientale (60.073), quella centrale (157.479) e quelle occidentali (56.852), mentre il totale degli arrivi irregolari nell'UE sarebbe calato da 1,04 milioni nel 2015 ad appunto 255.332 nel 2023, evidenziando una tendenza nettamente decrescente nel periodo considerato³.

Le istituzioni europee e i governi nazionali hanno in ogni caso ritenuto opportuno elaborare una serie di proposte per rivedere il quadro europeo in materia di asilo, realizzando quello che è stato chiamato il Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo⁴, al termine di un negoziato molto serrato tra gli Stati membri e le istituzioni europee⁵, e per cui nel 2024-25 si attende l'approvazione di una serie di ulteriori provvedimenti attuativi⁶. Parallelamente, diversi Stati europei stanno

¹ The Economist, [Right-wing anti-immigrant parties continue to receive support in Europe](#), 10.9.2018; A. FAIOLA, [A right-wing party in Germany hopes to capitalize on anti-migrant anger](#), washingtonpost.com, 10.3.2016; S. M. TORELLI, [Ideology first: Italy's troubled approach to migration](#), ecfre.eu, 11.6.2018; H. KRIESI, [Backlash Politics against European Integration](#), The British Journal of Politics and International Relations, 2020, 1–10; D. TOSHKOV, [Immigration within the European Union Increases Support for Eurosceptic Parties](#), OSF Preprints, 14.4.2021; T. S. PETROPOULOS, [Breaking Peaking Point: How Migrant Crises Have Influenced the Rise of Far-Right Parties in Italy, Germany, and the UK](#), Fordham University, Senior Thesis, 22.5.2021.

² Infographic - Migration flows: Eastern, Central and Western routes. Yearly irregular arrivals (2015-2023).

³ European Council, [Infographic - Irregular arrivals to the EU \(2008-2023\)](#).

⁴ Commissione Europea, [What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?](#)

⁵ J. LIBOREIRO, ['Historic day': EU strikes major deal to reform migration policy after years of bitter debates](#), Euronews.com, 20.12.2023.

⁶ Il Patto Europeo sulla Migrazione e Asilo è stato approvato definitivamente dal Parlamento Europeo il 10 aprile 2024, e confermato dal Consiglio Europeo il 12 maggio successivo. Il nuovo accordo si articola in dieci regolamenti, che prevedono procedure accelerate alla frontiera per i richiedenti asilo provenienti da paesi considerati sicuri, l'estensione della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, insieme ad un meccanismo obbligatorio di solidarietà tra i diversi paesi dell'Unione, con cui si stabilisce il ricollocamento dei migranti secondo un sistema di quote. Il meccanismo di ricollocamento è in via di principio obbligatorio per tutti i 27 Stati Membri, ma in realtà prevede che ogni Stato possa sottrarre all'accoglienza, versando una quota di denaro in un fondo comune per i rimpatri, oppure inviando personale e mezzi nel Paese europeo che si trovi alle prese con una crisi migratoria. Tra i contributi analitici dei contenuti del Patto v. P. BENDEL, [Fresh Start Or False Start? The New Pact on Migration and Asylum](#), in S. CARRERA, A. GEDDES (Eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, European University Institute, 2021, 251-261; D. VITTELLO, [L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è \(quasi\) legge](#), ADiM Blog, dicembre 2023; A. DE PETRIS, [Risky Ways of Managing Migration Flows in Europe](#), cepInput, Centro Politiche Europee, 18.1.2024; A.-H. NEIDHARDT, [Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the Shadow of Non-Europe](#), European Policy Centre, 26.1.2024; J.

esplorando la possibilità di ridurre la pressione dei migranti sui rispettivi sistemi socioeconomici attraverso procedure che impediscano loro di entrare nei rispettivi territori nazionali. Obiettivo di queste strategie è di fare in modo che le domande di asilo vengano valutate in strutture extra-territoriali, consentendo l'accesso al territorio nazionale ai soli migranti a cui venga riconosciuto il diritto a ricevere una qualche forma di protezione internazionale.

Più specificamente, di recente alcuni Paesi europei, membri dell'UE e non, hanno cercato di stabilire accordi con Paesi terzi per esternalizzare le procedure di esame delle domande di asilo dei migranti già presenti sul loro territorio nazionale o che intendono entrarvi. È il caso dell'accordo che il governo britannico ha cercato di concludere con il Ruanda nel 2022, e del memorandum d'intesa annunciato nel novembre 2023 tra i governi di Italia e Albania. Si tratta di due iniziative inedite per contenuti e finalità, che introducono un approccio mai tentato prima da parte di Stati europei, e che solleva una serie di questioni fondamentali tanto sul piano politico che giuridico. Il presente contributo propone un'analisi dei due accordi citati, articolandosi in tre parti concluse da una breve disamina finale sul tema complessivo della praticabilità di un tale approccio: nelle prime due, sono descritti i contenuti e l'iter che hanno finora interessato gli accordi GB-Ruanda e Italia-Albania, ponendoli in una prospettiva analitica comparata sia per esaminarne specificamente similitudini e differenze, che per evidenziare le gravi problematiche che in entrambi i casi ne stanno impedendo o che rischiano di impedirne la concreta attuazione in un prossimo futuro – segno che gli ostacoli a riguardo sono comuni per le due iniziative, nonostante vengano implementate da ordinamenti statuali subordinati a vincoli giuridici almeno in parte diversi; nella terza parte, lo studio conduce una più ampia riflessione sull'opportunità per i soggetti istituzionali competenti di intraprendere un'esternalizzazione dei migranti e/o delle loro richieste di asilo al di fuori del proprio territorio nazionale, che in realtà rischiano di dimostrarsi delle mere “scorciatoie” non soltanto difficilmente praticabili sul piano giuridico, ma anche estremamente controproducenti per gli attori politici che provano a percorrerle, producendo effetti financo opposti rispetto a quelli auspicati⁷: in luogo di ridurre la pressione migratoria sul territorio degli Stati interessati e il conseguente supporto per le forze politiche populiste che sfruttano il malcontento dei cittadini legato ai flussi migratori, infatti, si rischia di emanare provvedimenti incapaci di contenere gli ingressi di migranti sul territorio europeo, e di propagandare come rimedi efficaci delle misure in realtà incapaci di raggiungere gli obiettivi annunciati, verosimilmente a vantaggio di quei movimenti politici che si intendeva combattere.

BAST, *Asylum-Seekers' Right to Free Movement: How to Make it Relevant in EU Law*, in *Verfassungsblog*, 28.2.2024; *Migration and Asylum – Towards a Joint European Response*, Hanns Seidel Stiftung/Istituto Sturzo, Marzo 2024; A. TAGLIAPIETRA, *Outsourcing Responsibility: The EU's New Pact on Migration and Asylum*, German Marshall Fund, 21.4.2024; P. DE BRUYCKER, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, *eumigrationlawblog*, 6.5.2024. Sui futuri passaggi attuativi del Patto v. European Commission, *European Commission and NGOs discuss the implementation of the Migration Pact*, *News*, 27.5.2024.

⁷ Sul fenomeno della esternalizzazione dei fenomeni migratori v. tra gli altri B. FRELICK, I. M. KYSEL, J. PODKUL, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, 4/2016, 190-220; ISPI, *L'esternalizzazione delle politiche migratorie UE in Africa: conseguenze e rischi*, 12.7.2019; PARLAMENTO EUROPEO - COMMISSIONE PER GLI AFFARI ESTERI, *Relazione sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE*, Relazione - A9-0060/2021 (Relatrice: T. Strik), 25.3.2021; C. JONES, R. LANNEAU, Y. MACCANICO, *Access denied: Secrecy and the externalisation of EU migration control*, Heinrich-Böll-Stiftung European Union, dicembre 2022.

2. Il piano del governo britannico con il Ruanda per il partenariato sull'asilo

Il cosiddetto Piano di asilo per il Ruanda (ufficialmente “*Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*”⁸) è stato emanato dal Governo britannico nell'aprile 2022, e faceva seguito al più generale *Illegal Immigration Act 2023*, al cui interno compariva una lista di ben 57 Paesi verso i quali i migranti irregolari pervenuti in Gran Bretagna avrebbero potuto essere rimpatriati⁹. Il MoU rappresenta per il momento l'unico caso di intesa posta in essere dal Regno Unito finalizzata al trasferimento verso Paesi terzi di richiedenti asilo. Con l'accordo, il governo di Londra intende porre un freno ai migranti che attraversano il Canale della Manica¹⁰. Secondo dati del Ministero degli Interni britannico, da gennaio ad aprile 2024 sono stati 6.620 i migranti che hanno raggiunto il Regno Unito con piccole imbarcazioni provenendo dalle coste francesi: un quarto in più degli arrivi registrati nello stesso periodo del 2023, quando nell'intero anno erano stati registrati 29.437 arrivi, mentre dal 2018 al 21 aprile 2024 sono stati circa 120.000 i richiedenti asilo giunti irregolarmente in Gran Bretagna, provenienti principalmente da Iran, Albania, Irak, Afghanistan, Siria e Vietnam¹¹. Di questi, il 90% hanno presentato domanda di protezione internazionale, e 50.000 domande sono ancora in attesa di risposta¹².

L'accordo prevedeva che le persone identificate dal governo di Londra come immigrati clandestini o richiedenti asilo venissero trasferite a Kigali, dove sarebbero stati prese in carico esclusivamente dal governo ruandese, senza alcun coinvolgimento né dell'UNHCR né del governo britannico. Coloro a cui fosse stato riconosciuto lo status di rifugiato non avrebbero avuto comunque il diritto di fare rientro nel Regno Unito, ma avrebbero potuto essere trasferite dal governo ruandese verso un Paese terzo nel quale avevano diritto di risiedere¹³. In cambio della disponibilità del Ruanda ad accogliere i migranti provenienti dal Regno Unito, Londra si impegnava a fornire un contributo iniziale di 120 milioni di sterline, in attesa della definizione completa dei costi da sostenere per l'intera operazione una volta a regime¹⁴.

Il primo volo del programma di trasferimento dei migranti verso il Ruanda aveva ricevuto l'approvazione dell'Alta Corte britannica, ed era previsto per il 14 giugno 2022. Tuttavia, una misura provvisoria dell'ultimo minuto (*Interim Measure*) della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo aveva sospeso l'esecuzione del Piano fino alla conclusione delle procedure giudiziarie nel Regno Unito¹⁵. Di solito, la Corte applica tali misure in circostanze molto limitate, quando vi è un rischio

⁸ [Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement](#).

⁹ [Illegal Migration Act 2023, Schedule 1, Countries or territories to which a person may be removed](#).

¹⁰ Migration Watch UK, [Channel Crossing Tracker](#).

¹¹ UK HOME OFFICE, [Additional statistics relating to Illegal Migration \(April 2024\)](#), ultimo aggiornamento 26.4.2024.

¹² T. RIECKE, *Großbritannien schickt Flüchtlinge nach Ruanda*, in *Handelsblatt*, 24.4.2024, 8-9, sulla base di dati forniti dallo UK Border Force.

¹³ Secondo il par. 16 del Memorandum, “una parte dei rifugiati più vulnerabili del Ruanda” sarebbe stata insediata nel Regno Unito.

¹⁴ M. BRANDT, [What Is the Rwanda Deportation Deal Costing UK Tax Payers?](#), Statista.com, 26.4.2024.

¹⁵ *The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda*, [ECHR 197 \(2022\)](#), N.S.K. v. the United Kingdom, application no. 28774/22, Press Release ECHR 112 (2023), 11.04.2023.

imminente di danno irreparabile, come nei casi di minaccia alla vita (art. 2 CEDU) o di maltrattamenti (vietati dall'art. 3 della CEDU)¹⁶. Nella sua deliberazione, la Corte EDU aveva tenuto conto delle preoccupazioni espresse nel materiale presentato nel procedimento, in particolare dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), secondo cui i richiedenti asilo trasferiti dal Regno Unito al Ruanda non avrebbero accesso a procedure eque ed efficaci per la determinazione dello status di rifugiato, e della constatazione dell'Alta Corte britannica, secondo cui sussisterebbero “gravi questioni di diritto” in merito al fatto che la decisione di considerare il Ruanda come un Paese terzo sicuro fosse irrazionale o basata su indagini inadeguate¹⁷.

2.1. Il prevedibile stop giudiziario all'accordo

Alla fine del 2022, pur riconoscendo la legittimità del Piano, l'Alta Corte britannica aveva poi stabilito che i casi individuali di otto richiedenti asilo destinati ad essere deportati quell'anno avrebbero dovuto essere riesaminati¹⁸. La Corte d'Appello ha successivamente dichiarato l'illegittimità del Piano con una decisione del 29 giugno 2023, a cui è seguito un ricorso del governo di Londra alla Corte Suprema del Regno Unito: il 15 novembre 2023, quest'ultima ha emesso una sentenza¹⁹ di piena condivisione della decisione della corte inferiore²⁰, dichiarando illegittimo il piano di ricollocamento in Ruanda di alcuni richiedenti asilo provenienti da Siria, Vietnam, Iraq, Iran e Sudan, e decretando in tal modo di fatto l'inattuabilità del Piano, almeno nella sua forma iniziale²¹.

In particolare, i cinque giudici della Corte Suprema hanno stabilito all'unanimità tanto l'impossibilità di classificare il Ruanda come “Paese sicuro”, quanto il fatto che i richiedenti asilo che vi venissero trasferiti correrebbero il rischio reale di essere rimandati nei loro Paesi d'origine senza un'adeguata valutazione delle loro istanze²². In base alle attuali norme britanniche sull'immigrazione, i richiedenti asilo la cui vita o libertà è minacciata nel Paese d'origine, possono essere allontanati dal Regno Unito solo se non rischiano di essere rimpatriati, in conformità con il principio di “non respingimento” (*Non Refoulement*)²³: principio che, ha precisato la Corte

¹⁶ L. RIEMER, [The Costs of Outsourcing](#), in *Verfassungsblog.de*, 5.7.2022.

¹⁷ Press Release ECHR 112 (2023), 11.04.2023, cit. Favorevole ad una interpretazione giurisprudenziale che salvaguardi il rispetto del nucleo basilare di diritti umani dei rifugiati Isaac Brock Muhambya, [UK-Rwanda agreement versus legal framework on the protection of refugees: primacy of minimum guarantees of human rights](#), Cahiers de l'EDEM, Settembre 2022.

¹⁸ C. DOHERTY, Z. CROWTHER, [Home Office Rwanda deportation policy is legal, court rules](#), Civil Service World, 19.12.2022.

¹⁹ UK SUPREME COURT, R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department [2023] UKSC 42, 15.11.2023.

²⁰ D. CASCIANI - S. SEDDON, [Supreme Court rules Rwanda asylum policy unlawful](#), bbc.com, 16.11.2023.

²¹ Per un commento della sentenza in lingua italiana v. A. LIGUORI, [Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita ...](#), in ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2023.

²² J. GROGAN, [Unpacking the Supreme Court's Rwanda Decision](#), UK in a changing Europe, 16.11.2023.

²³ C. W. WOUTERS, [International legal standards for the protection from refoulement: A legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture](#), Antwerpen, Intersentia, 2009. Il divieto di respingimento costituisce un principio ormai assurto al rango di diritto internazionale consuetudinario (secondo taluni addirittura di *jus cogens*, cfr. J. ALLAIN, *The jus cogens nature of non-refoulement*, in International Journal of Refugee Law, 4/2001, 533-558; C. COSTELLO, M. FOSTER, [Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test](#), in M. HEIJER, H. VAN DER WILT (Eds.), *Netherlands Yearbook of International Law*,

Suprema, deve intendersi come vincolante per la comunità internazionale indipendentemente dall'adesione ad un trattato che ne sancisca il carattere cogente²⁴.

La Corte Suprema britannica ha richiamato la giurisprudenza in tema di non respingimento della Corte EDU. Nella sentenza *Soering c. Regno Unito* del 1989²⁵, i Giudici di Strasburgo avevano stabilito che i divieti di tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti sanciti dall'art. 3 CEDU sono ostativi di qualsiasi provvedimento di trasferimento dal territorio nazionale verso un Paese, anche non contraente, dove sussiste un rischio concreto di violazione dei divieti medesimi. Il caso *Soering* si riferiva ad un provvedimento di estradizione, ma la Corte di Strasburgo ha più volte ribadito il medesimo principio anche in relazione al trasferimento forzato di migranti senza una previa valutazione dei rischi sussistenti nel Paese terzo, come ad esempio nei casi *Hirsi Jamaa c. Italia* del 2012²⁶ e *Ilias e Ahmed c. Ungheria* del 2019²⁷. Proprio con la sentenza *Ilias*, richiamata più volte dai giudici britannici, la Corte EDU ha precisato che uno Stato parte non può trasferire i richiedenti asilo in un Paese terzo senza aver prima determinato il loro status di rifugiato, a meno che non abbia accertato che in quel Paese siano in vigore procedure adeguate per garantire che le loro domande di asilo siano correttamente esaminate e che non corrano il rischio di respingimento verso il loro Paese di origine, per via di un esame inadeguato della loro domanda di asilo, o per la mancanza di un tale esame *tout court*²⁸.

Il governo ruandese aveva assicurato che avrebbe rispettato il principio di non respingimento, come pure di essere un Paese terzo sicuro in cui trasferire i richiedenti asilo, ma l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati si era fortemente opposta all'accordo, e la Corte Suprema britannica ha dovuto stabilire se sussistessero "motivi sostanziali" per ritenere che i richiedenti asilo inviati in Ruanda avrebbero rischiato di essere rimpatriati con la forza nei loro Paesi d'origine, anche se

2015, 273–327), ed è sancito sia dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, per tutelare i rifugiati dal rischio di persecuzione, che dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, per proteggere chi rischierebbe gravi violazioni della propria integrità psicofisica in conseguenza del trasferimento. Il principio si applica a tutte le forme di allontanamento forzato, tra cui deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e respingimento. È possibile derogare a questo principio solo se, sulla base di gravi motivi, un rifugiato è considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la comunità. Questi obblighi sono uniformemente interpretati nel senso che il Paese trasferente ha non solo il dovere di assicurarsi che tali diritti non vengano violati nel Paese di prima destinazione, ma anche che quest'ultimo non trasferisca la persona verso un altro Paese nel quale possa sussistere il medesimo rischio (c.d. "refoulement indiretto"). Sulla dimensione nazionale ed europea del principio in oggetto e della sua declinazione in rapporto alla questione delle tutele della sicurezza collettiva v. M. STARITA, *Il principio del non-refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, *Diritto Pubblico*, 1/2020, 141-163.

²⁴ UK SUPREME COURT, [2023] UKSC 42, cit., par. 25.

²⁵ ECHR, *Soering v. The United Kingdom*, Application no. 14038/88, 7.7.1989. Sulla decisione v. R. B. LILLICH, *The Soering Case*, in *American Journal of International Law*, 1/1991, 128-149.

²⁶ CORTE EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (respingimento in Libia di migranti soccorsi in acque internazionali) 23.2.2012. Per un commento della sentenza v. P. BONETTI, *La decisione Hirsi Jamaa e altri c. Italia: i respingimenti collettivi in mare violano i diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, 447-449; M.-B. DEMBOUR, *Interception-at-sea: Illegal as currently practiced – Hirsi and others v. Italy*, in *Strasbourg Observers*, 1.3.2012; M. GIUFFRÉ, *Watered-down rights on the high seas: Hirsi Jamaa and others v Italy (2012)*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 3/2012, 728-750; J. HESSBRUEGGE, *The European Court of Human Rights: Hirsi Jamaa et al. v. Italy: Hirsi Jamaa v. Italy (Eur. CT. H.R.)*, in *International Legal Materials*, 3/2012, 423-476.

²⁷ CORTE EDU, *Ilias e Ahmed c. Ungheria* (trasferimento di richiedenti asilo in Serbia), 21.11.2019.

²⁸ *Le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa*, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*; F. L. GATTA, *Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliere dell'Ungheria (Parte I – espulsione e Art. 3 CEDU)*, in *ADiM Blog*, dicembre 2020; C. PITEA, *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui "Paesi terzi sicuri" e un preoccupante salto all'indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2020, 192-211.

una volta tornati in patria avessero corso il pericolo di subire maltrattamenti o addirittura di perdere la vita. Su questo specifico aspetto, la Corte Suprema ha concluso che il memorandum d'intesa tra i governi britannico e ruandese sui richiedenti asilo non fosse legalmente vincolante²⁹.

L'Agencia delle Nazioni Unite per i Rifugiati aveva messo in guardia in merito a “difetti gravi e sistematici” presenti nel patto relativamente alle procedure da attuarsi in Ruanda per l'esame delle richieste di asilo³⁰, deducendone la non conformità dell'accordo con la Convenzione di Ginevra sui Rifugiati del 1951³¹. Secondo la Corte Suprema, nel suo esame l'Alta Corte non aveva “tenuto in debita considerazione” le prove fornite dalle Nazioni Unite, e la Corte d'Appello ne aveva quindi correttamente annullato la decisione di primo grado. I supremi giudici britannici hanno anche rilevato come il Ruanda non abbia rispettato il principio di “non respingimento” in un accordo simile raggiunto con Israele nel 2013³². Le Nazioni Unite avevano inoltre fornito prove del fatto che il governo ruandese aveva respinto il 100% delle domande di asilo presentate da profughi provenienti da Paesi in guerra, come Afghanistan, Siria e Yemen³³, mentre l'ONG *Human Rights Watch* aveva scritto una lettera aperta al Ministro degli Interni britannico, per evidenziare come il Ruanda non potesse essere considerato un Paese terzo sicuro a causa delle continue violazioni dei diritti umani occorse in quello Stato³⁴. Rispetto alla questione della classificazione di un Paese terzo come sicuro, giova ricordare come in diverse sentenze la Corte di Strasburgo abbia precisato come questa non possa essere stabilita dalle corti nazionali esclusivamente sulla base delle indicazioni rilasciate da autorità governative o legislative del Paese stesso, ma debba avvenire fondandosi su valutazioni dettagliate raccolte dagli organi giudiziari competenti di propria iniziativa³⁵.

La legittimità del Memorandum sul Ruanda era stata fortemente contestata anche dai gruppi di pressione per l'asilo³⁶, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla tratta di persone³⁷, come pure dalla Commissione Europea³⁸, che aveva messo in dubbio non solo la compatibilità della politica con gli obblighi di diritto internazionale del Regno Unito, ma anche la sua efficacia nel prevenire la tratta di esseri umani.

²⁹ UK SUPREME COURT, [\[2023\] UKSC 42](#), cit., par. 14.

³⁰ UN REFUGEE AGENCY, [UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum Seekers under the UK-Rwanda arrangement](#), 8.6.2022.

³¹ UN REFUGEE AGENCY, [Written evidence submitted by the UNHCR](#), 18.8.2022.

³² Israele aveva stipulato un accordo con il Ruanda alla fine del 2013, in base al quale i migranti provenienti da Eritrea e Sudan che avevano richiesto asilo in Israele venivano trasferite in Ruanda per l'esame delle loro richieste. L'accordo è rimasto in vigore fino al 2018, v. A. GUTHMANN, [The “Voluntary” Departure and Israel’s plan for deportation to third countries](#), in *The Hotline for Refugees and Migrants (HRM)*, Giugno 2018. Sulla sostanziale illegalità di percorsi del genere v. S. BAR-TUVIA, [Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the \(Il\)legality and \(Im\)morality of Western Externalization Policies](#), in *International Journal of Refugee Law*, 2018, 474–511.

³³ UK SUPREME COURT, [\[2023\] UKSC 42](#), cit., par. 85.

³⁴ HUMAN RIGHTS WATCH, [Public Letter to the UK Home Secretary on Expulsions to Rwanda](#), 11.6.2022.

³⁵ M. FRIGO, [I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale](#), in *Questione Giustizia*, 1/2020, con ampi richiami alla giurisprudenza CEDU in materia.

³⁶ AMNESTY INTERNATIONAL, [Rwanda: Commonwealth leaders must oppose UK’s racist asylum seeker deal](#), 17.6.2022.

³⁷ UNITED NATIONS, [UN expert urges UK to halt transfer of asylum seekers to Rwanda](#), 17.6.2022.

³⁸ In un tweet del 14 aprile 2022, la commissaria europea per gli Affari interni Ylva Johansson aveva commentato: «Inviare i richiedenti asilo a più di 6000 km di distanza ed esternalizzare i processi di asilo non è una politica migratoria umana e dignitosa. Sono stata informata della nuova strategia migratoria del governo britannico, che a mio avviso solleva questioni fondamentali in materia di asilo e protezione».

La Corte Suprema britannica ha quindi concluso che sussistano “seri dubbi” sulla possibilità di “fare affidamento” sugli impegni assunti dal Ruanda nell’accordo³⁹. È inoltre curioso come, prima del MoU con il Ruanda, il Regno Unito avesse tentato senza successo di stipulare accordi internazionali con l’Albania e il Ghana finalizzati all’esternalizzazione dei migranti. All’epoca, l’Albania aveva negato qualsiasi intenzione di stipulare accordi di questo tipo con il Regno Unito, descrivendo questa possibilità come “totalmente inaccettabile” e “contraria al diritto internazionale”⁴⁰. Allo stesso modo, il Ghana aveva smentito categoricamente le notizie di un accordo di gestione delle domande di asilo e reinsediamento dei migranti con il Regno Unito⁴¹. Da notare come l’Unione Africana abbia recentemente condannato una strategia simile avviata da parte della Danimarca⁴², accusando Copenaghen di voler abdicare alle proprie responsabilità internazionali in materia di asilo e definendo tale politica preoccupante, xenofoba e totalmente inammissibile⁴³. Anche il Comitato ONU contro la Tortura ha espresso forti preoccupazioni sul tentativo danese, ritenendo che sussistano fondati motivi per non poter considerare il Ruanda un Paese terzo sicuro⁴⁴.

2.2. I tentativi del governo britannico di riproporre l’accordo

Sebbene la Corte Suprema britannica avesse lasciato aperta la possibilità di apportare in futuro le modifiche necessarie per eliminare il rischio di respingimento, secondo il parere di esperti della materia la sentenza avrebbe di fatto annullato il piano approntato dal Governo Sunak⁴⁵. Il Primo Ministro britannico aveva tuttavia annunciato l’intenzione di trasformare il Memorandum d’intesa con Kigali in un trattato vincolante, tenendo conto delle conclusioni dei giudici sulla qualità delle procedure di asilo del Ruanda, e di approvare una legge d’emergenza che consideri il Ruanda un “Paese sicuro”, eliminando le valutazioni negative sul Paese⁴⁶.

In ogni caso, all’indomani della sentenza era stato sottolineato come ci sarebbero voluti mesi prima che un nuovo trattato venisse ratificato dal Parlamento di Londra, e che qualsiasi tentativo di allontanare nuovamente i migranti dal territorio britannico avrebbe quasi certamente dovuto affrontare ulteriori battaglie legali di lunga durata. Jeremy Bloom, avvocato specializzato in

³⁹ UK SUPREME COURT, [\[2023\] UKSC 42](#), cit., para. 76. Pienamente concordi sulla bocciatura del MoU da parte della Corte Suprema C. BRIDDICK, C. COSTELLO, [Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the end of the UK-Rwanda ‘deal’?](#), in *Verfassungsblog*, 20.11.2023.

⁴⁰ M. BULMAN, [Albanian ambassador strenuously denies country will hold Britain’s asylum seekers](#), in *The Independent*, 18.11.2021.

⁴¹ [Ghana completely rejects claims that it would be willing to receive asylum seekers from the UK for offshore processing](#), Electronic immigration network, 18.1.2022.

⁴² “Proposal for law on changes to the Aliens Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries)” (Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven ([Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande](#)) - Aliens Act, Consolidation Act no. 1513 of 22 October 2020, as last amended by Act no. 2230 of 29 December 2020.

⁴³ AFRICAN UNION, [Press Statement On Denmark’s Alien Act provision to Externalize Asylum procedures to third countries](#), 2.8.2021.

⁴⁴ J. BIRKEBAEK, [UN committee criticizes Denmark on third country plans for asylum seekers](#), reuters.com, 28.11.2023.

⁴⁵ V. MITSILEGAS, [Expert Analysis: The Supreme Court rules the UK-Rwanda Policy Unlawful](#), University of Liverpool, Blog, 17.11.2023.

⁴⁶ [“I will not allow a foreign court to block these flights.” Sunak’s Rwanda statement. Full text](#), conservativehome.com, 16.11.2023.

immigrazione presso lo studio Duncan Lewis Solicitors, aveva ritenuto la proposta di Sunak inattuabile dal punto di vista giuridico, osservando che la sua applicazione renderebbe impossibile per gli avvocati dei richiedenti asilo “fornire assistenza legale nella misura necessaria alle persone che rischiano la deportazione ai sensi della legge sull’immigrazione illegale”⁴⁷.

I Parlamentari di destra del Partito Conservatore avevano chiesto al governo di andare oltre, e di ricorrere ad una legislazione d’emergenza per disapplicare sia la legge nazionale sui diritti umani che i trattati internazionali vigenti in materia, onde eliminare la possibilità di ulteriori controversie legali, mentre l’ala più oltranzista dei *Tories* aveva addirittura annunciato l’intenzione di promuovere l’uscita del Regno Unito dalla CEDU nella prossima campagna elettorale, qualora i giudici di Strasburgo avessero continuato a bloccare i voli dei migranti verso il Ruanda⁴⁸. Nel frattempo, la promessa di Sunak di “fermare i barconi” di richiedenti asilo provenienti dalle coste francesi sembrava essere stata quanto meno accantonata, e le cronache indicavano che nel corso del 2023 più di 27.000 persone avevano attraversato la Manica dalla Francia⁴⁹. Il governo era pronto a deportare 350 persone in attuazione del MoU con il Ruanda, sebbene Londra sperasse che il piano funzionasse soprattutto come deterrente per chi intenda raggiungere il Regno Unito in futuro. Con il blocco per via giurisdizionale dell’accordo, non era chiaro cosa sarebbe accaduto ai migranti approdati sulle coste britanniche con piccole imbarcazioni, ai quali è tecnicamente precluso l’ottenimento dello status di rifugiato in base ai termini della legge sulla migrazione illegale, approvata nel luglio 2023⁵⁰. Dopo l’uscita dall’UE, peraltro, il Regno Unito non dispone di accordi di rimpatrio con gli Stati membri dell’Unione e, senza un Paese terzo sicuro in cui inviarli, è probabile che i migranti rimangano bloccati nel limbo del sistema migratorio e di detenzione del Regno Unito a tempo indeterminato⁵¹.

Intanto, il governo britannico aveva ammesso in sordina che il Ruanda avrebbe ricevuto trasferimenti per altri 150 milioni di sterline nell’ambito di una nuova versione del patto Londra-Kigali, per salvare l’accordo sui fondi per i richiedenti asilo. Questo porterà il costo totale del programma quanto meno a 290 milioni di sterline, senza che per il momento un solo richiedente asilo sia stato trasferito in Africa orientale, e senza alcuna certezza che al patto possa essere prima o poi data effettiva applicazione⁵².

Di contro, il tentativo di rendere esecutivo l’accordo con il Ruanda a dispetto delle circostanze, accentuava il cedimento a pulsioni sempre più autoritarie del partito conservatore britannico⁵³, mettendo nel contempo in pericolo l’esistenza stessa del governo. Dalla pubblicazione della decisione della Corte Suprema, Rishi Sunak era stato infatti oggetto di forti pressioni da parte dell’ala più conservatrice del suo partito, affinché egli rendesse il suo disegno di legge

⁴⁷ D. TAYLOR, [Boasted UK legal aid rates 'not enough' to deal with Rwanda asylum cases](https://www.theguardian.com/world/2023/05/07/uk-legal-aid-rwanda-asylum-cases), theguardian.com, 5.7.2023.

⁴⁸ N. EARDLEY, [Tories could campaign to leave European human rights treaty if Rwanda flights blocked](https://www.bbc.com/news/uk-politics-67484848), bbc.com, 9.8.2023.

⁴⁹ E. J. DAVIES, [French rescuers 'allowed migrant boat with engine failure to continue to the UK after asylum seekers managed to restart the motor' - as figures show 27,000 migrants have crossed the Channel so far this year](https://www.dailymail.co.uk/news/article-123456789), dailymail.co.uk, 13.11.2023.

⁵⁰ [Illegal Migration Act 2023](#).

⁵¹ A. GRAY, A. GROSS, W. WALLIS, [Why the UK Supreme Court ruled against Rishi Sunak's Rwanda policy](https://www.ft.com/content/15/11/2023), in *Financial Times*, 15.11.2023.

⁵² B. FOX, [The Brief – The high price of failure will drive an EU migration deal](https://www.euractiv.com/news/eu-migration-deal), euractiv.com, 8.12.2023.

⁵³ [How a Rwandan gambit consumed the Conservative Party](https://www.economist.com/uk/2023/12/13/how-a-rwandan-gambit-consumed-the-conservative-party), The Economist, 13.12.2023.

“impermeabile” alle restrizioni legali esterne⁵⁴. Ove ciò non fosse stato possibile, l’ala più estremista dei *Tories* paventava di poter votare contro la sua proposta di legge nelle prossime deliberazioni parlamentari: in tal caso Sunak avrebbe rischiato una bocciatura così pesante alla Camera dei Comuni da mettere in discussione la sua stessa leadership nel partito e, di conseguenza, la sua capacità di guidare efficacemente l’Esecutivo, compromettendo una sua candidatura a Premier nelle prossime elezioni parlamentari, previste al più tardi nel 2025, se non prima⁵⁵. In ogni caso, restava oscuro come l’inasprimento di una norma interna, per quanto rigida, possa esimere il Regno Unito dal rispettare gli obblighi giuridici sovranazionali a cui il Paese rimane soggetto⁵⁶.

Il 5 dicembre 2023 il Ministro degli Interni britannico James Cleverly si era quindi recato a Kigali per firmare un secondo accordo finalizzato al trasferimento dei richiedenti asilo dal Regno Unito al Ruanda, nel tentativo di rilanciare il progetto del governo Sunak⁵⁷. La legge di attuazione del nuovo accordo era stata approvata di misura il 12 dicembre dalla Camera dei Comuni⁵⁸, mentre si annunciava un dibattito serrato alla Camera dei Lords, dove l’esame del provvedimento avrebbe dovuto ancora affrontare le prime due letture: un passaggio che rischiava di nuovo di mettere in difficoltà la leadership di Sunak nel partito conservatore. L’iter di approvazione del provvedimento restava comunque ancora lungo, in quanto dopo le due letture ai Lords andavano ancora espletati gli esami di eventuali emendamenti in commissione e la terza lettura in entrambe le Camere⁵⁹.

La nuova versione del memorandum⁶⁰, che punta a divenire vincolante e non cambia l’impianto di base dell’accordo, stabilisce che il Ruanda debba rispettare il diritto internazionale, e non possa rimpatriare i migranti in Stati in cui sarebbero considerati a rischio. Lo stesso Ruanda è stato dichiarato “Paese sicuro” dal Parlamento britannico, grazie a una legge approvata in fretta e furia dai conservatori. Inoltre, secondo le autorità del Paese africano, a Kigali verrà istituito un tribunale composto da giudici britannici e ruandesi per garantire che nessun richiedente asilo venga espulso ingiustamente. In realtà, la nuova versione dell’accordo si limita ad asserire che molte delle condizioni in base alle quali l’Alta Corte di Londra aveva dichiarato illegale il primo patto tra Regno Unito e Ruanda sono state modificate. Tuttavia, sembra difficile che una semplice legge nazionale – necessaria per la ratifica ufficiale del patto – possa bastare a dichiarare un

⁵⁴ Critico sull’intransigenza dell’ala conservatrice dei *Tories*, che mette tra l’altro pericolosamente in discussione l’autorevolezza e il ruolo di organo di tutela dei diritti umani della *Supreme Court* britannica, A. BUTELLI, [“Rwanda policy” e UK Supreme Court: riflessioni sparse sul ruolo del potere giudiziario nel Regno Unito alla luce dei recenti avvenimenti](#), *Questione Giustizia*, 23.12.2023.

⁵⁵ C. HYMAS, D. PENNA, [Sunak risks Commons revolt unless he toughens up Rwanda Bill](#), *The Telegraph*, 10.12.2023.

⁵⁶ Piuttosto scettica sulla possibilità che il governo britannico disattenda gli obblighi in materia di asilo previsti dal diritto internazionale vigente F. R. PARTIPILO, [The UK–Rwanda Migration Partnership under the scrutiny of the Strasbourg Court: Externalising asylum while bypassing refugee law?](#), in *AdiM Blog*, agosto 2022. Sulla stessa linea A. DONALD, J. GROGAN, [Defeat in the Supreme Court: Where Next for UK Asylum Policy?](#), *Verfassungsblog*, 17.11.2023, secondo le quali anche una radicale modifica del *Rwanda Bill* non esimerebbe il Regno Unito dal dover continuare a rispettare i propri obblighi di diritto internazionale.

⁵⁷ [UK home secretary signs new Rwanda treaty to resurrect asylum plan](#), *cnn.com*, 5.12.2023.

⁵⁸ [Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill](#).

⁵⁹ H. WHITE, [Safety of Rwanda Bill: What happens next in parliament?](#), *Institute for Government*, 14.12.2023.

⁶⁰ [Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants](#), 5.12.2023.

accordo bilaterale compatibile con le norme di diritto internazionale: c'è quindi da aspettarsi che anche la nuova versione del patto venga impugnata davanti alle competenti corti nazionali e sovranazionali, riproponendo le difficoltà che il governo di Londra ritiene invece di aver eliminato⁶¹. Non aveva sorpreso, pertanto, che già il 13 dicembre 2023 la Commissione per gli accordi internazionali della Camera dei Lord avesse avviato un'inchiesta sull'accordo di partenariato per l'asilo tra Regno Unito e Ruanda. L'indagine puntava a valutare in che misura l'accordo protegga le persone reinsediate in Ruanda, e se affronti le questioni sollevate nella decisione della Corte Suprema⁶². Intanto, il 17 gennaio 2024, al termine di un lungo dibattito parlamentare, la Camera dei Comuni approvava il “Progetto di legge sulla sicurezza del Ruanda” del Governo con 320 voti favorevoli e 276 contrari, ed il dissenso di 11 Deputati dell'ala destra conservatrice, che riteneva la legge inadeguata ad imporre un blocco effettivo degli arrivi dei migranti nel Regno Unito⁶³. La deliberazione dei Comuni mirava ad annullare la citata decisione della Corte Suprema di dichiarare illegale il piano di invio di richiedenti asilo in Ruanda. Dopo il voto della *House of Commons*, l'iter parlamentare prevedeva il passaggio del testo di legge alla Camera dei Lord, dove Sunak non disponeva di una maggioranza certa e molti Pari avrebbero potuto opporsi a una legge che, come menzionato, potrebbe determinare delle violazioni del diritto internazionale da parte della Gran Bretagna.

Alcuni analisti ipotizzavano che i Lord potessero tentare di apportare emendamenti al disegno di legge, avviando un processo di “ping pong” tra le due Camere, o decidere di rifiutarsi di approvare il testo del provvedimento senza emendamenti, circostanza che avrebbe potuto determinare persino il rinvio di un anno della legge, che in tal caso non avrebbe potuto essere approvata prima delle prossime elezioni per il rinnovo della Camera dei Comuni. In ogni caso, nonostante il complesso andamento dell'iter parlamentare del provvedimento, Sunak confermava la promessa di voler procedere a trasferire i primi richiedenti asilo in Ruanda in tempi rapidi⁶⁴.

2.3. L'approvazione della nuova versione del *Safety of Rwanda Bill* e i passi successivi

Nella notte tra il 22 ed il 23 aprile 2024, grazie anche alla decisione della Camera dei Lord di ritirare alcuni emendamenti al testo, la nuova versione della “Legge sulla sicurezza del Ruanda”⁶⁵ è stata definitivamente approvata dal Parlamento britannico. Il Primo Ministro Sunak ha definito l'approvazione della legge “non un semplice passo avanti, ma un cambiamento radicale del contesto globale della migrazione”⁶⁶, confermando l'intento del governo di far partire entro 10-12 settimane i voli con cui alcune categorie di richiedenti asilo presenti in territorio britannico dovrebbero essere trasferiti in Ruanda. Alcune organizzazioni umanitarie, come Care4Calais, che avevano contribuito a bloccare la prima versione del *Rwanda Bill* nel 2023, già prima

⁶¹ Sir J. JONES, *What is in the government's new Rwanda asylum plan?*, Institute for Government, 7.12.2023.

⁶² *Lords Committee launches inquiry into Rwanda asylum treaty*, UK Parliament, 13.12.2023.

⁶³ P. CRERAR, R. SYAL, *Rishi Sunak's Rwanda deportation bill passes third reading in Commons*, The Guardian, 17.1.2024.

⁶⁴ *Victory for UK's Sunak, but troubles remain for Rwanda asylum scheme*, in *reuters.com*, 18.1.2024.

⁶⁵ *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*.

⁶⁶ J. MCKIERNAN, B. WRIGHT, *Rishi Sunak's Rwanda bill to become law after late-night showdown*, *bbc.com*, 23.4.2024.

dell'approvazione della nuova legge avevano annunciato di voler promuovere ricorsi in sede giurisdizionale contro il provvedimento “al più presto possibile”, per impedire la deportazione di migranti nel Paese africano. In particolare, l'organizzazione avrebbe già mobilitato centinaia di volontari incaricati di identificare i migranti sottoposti alla procedura di deportazione verso Kigali per fornire loro assistenza legale gratuita e trattenerli nel Regno Unito⁶⁷.

L'approvazione della legge ha ricevuto veementi critiche da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Michael O'Flaherty, secondo il quale il provvedimento “solleva forti criticità in merito ai diritti umani dei richiedenti asilo e, più in generale, allo Stato di diritto”, lamentando il fatto che il governo Sunak avrebbe deciso di ignorare vincoli giuridici in realtà pienamente vincolanti per lo Stato britannico, ed auspicando che il Regno Unito cessi di perseguire la sua politica di rimozione di cittadini stranieri verso il Ruanda, ponendo fine a quella che, a suo giudizio, andrebbe considerata una “sostanziale violazione dell'indipendenza del potere giudiziario”⁶⁸. Sacha Deshmukh, direttore generale di Amnesty International UK, ha sostenuto che il *Rwanda Bill* “taglia con l'accetta le tutele legali internazionali per alcune delle persone più vulnerabili del mondo ed è una questione di vergogna nazionale che il nostro establishment politico abbia lasciato passare questo disegno di legge”. Secondo Deshmukh “il disegno di legge si basa su un concetto profondamente autoritario che attacca uno dei ruoli più basilari svolti dai tribunali - la capacità di esaminare le prove, decidere sui fatti di un caso e applicare la legge di conseguenza”, e per questa ragione sarebbe assurdo “che i tribunali siano costretti a trattare il Ruanda come un ‘Paese sicuro’ e che sia loro vietato di prendere in considerazione tutte le prove del contrario”⁶⁹.

Il Ministro britannico per la lotta all'immigrazione illegale, Michael Tomlinson, ha ribattuto alle critiche dichiarando di essere consapevole che il provvedimento sarà oggetto di ulteriori ricorsi in sede giurisdizionale nel prossimo futuro, ma di essere convinto che sia possibile trasferire persone in Ruanda legalmente senza metterne a rischio l'incolumità⁷⁰. In una dichiarazione al quotidiano Guardian, un pool di avvocati che si occuperà dei ricorsi contro i trasferimenti dei richiedenti asilo ha precisato di voler contestare i provvedimenti di espulsione caso per caso, cosa che potrebbe portare alla cancellazione dalla lista dei voli programmati per il Ruanda. Secondo i legali, il disegno di legge consentirebbe di presentare ricorso nel caso in cui un detenuto affronti un “rischio reale, imminente e prevedibile di grave danno irreversibile se ricollocato in Ruanda”. Per farlo, il detenuto deve presentare ricorso entro otto giorni dal ricevimento della lettera di espulsione, con il Ministero dell'Interno britannico che avrà a disposizione alcuni giorni per rispondere. Nel caso in cui il ricorso venisse respinto, il richiedente asilo avrebbe sette giorni di tempo per presentare un appello finale a un tribunale superiore, che deciderà sulla sua richiesta entro altri 23 giorni⁷¹.

Un tema ancora più dibattuto dopo l'approvazione della legge riguarda i costi che l'erario pubblico dovrà sostenere per dare seguito ai provvedimenti di espulsione. Come in precedenza

⁶⁷ N. EARDLEY, [Rwanda: Charities plan legal challenges to removals as law set to pass](#), bbc.com, 14.4.2024.

⁶⁸ CONSIGLIO D'EUROPA, Newsroom, [Serious human rights concerns about United Kingdom's Rwanda Bill](#), 23.4.2024.

⁶⁹ J. ELGOT, [Council of Europe human rights watchdog condemns UK's Rwanda bill](#), theguardian.com, 23.4.2024

⁷⁰ Id.

⁷¹ R. SYAL, K. STACEY, T. AMBROSE, [UK passes bill to send asylum seekers to Rwanda](#), theguardian.com, 23.4.2024.

ricordato, il governo ha già stanziato 290 milioni di sterline per il progetto, a cui, malgrado i rifiuti dell'Esecutivo di fornire indicazioni sull'entità delle ulteriori spese che il programma comporterà per le finanze britanniche, si stima che dovrebbero aggiungersi altri 100 milioni di sterline nei prossimi due anni, che il Regno Unito avrebbe accettato di pagare al Ruanda nell'ambito dell'accordo. Un'indagine del *National Audit Office* (NAO), organo di controllo della spesa pubblica del Regno Unito, quantifica in 11.000 sterline il costo per il biglietto aereo per ciascun singolo migrante espulso, mentre Kigali riceverà 20.000 sterline per ogni richiedente asilo trasferito in Ruanda, più un'integrazione di 120 milioni di sterline una volta che ne siano arrivati 300⁷². A tali costi si aggiungono quelli del personale per la gestione e la supervisione del partenariato, per le risposte alle contestazioni legali e per le operazioni di accompagnamento alle persone trasferite in Ruanda. Secondo stime del Ministero dell'Interno, lo Stato britannico sosterrà anche ulteriori costi per circa 1 milione di sterline all'anno per il pagamento e la formazione del personale necessario per l'implementazione del programma, pari a 12,6 milioni di sterline nel 2024-25 e di 1 milione di sterline all'anno per i costi fissi successivi, più ulteriori costi per le scorte che dipenderanno dal numero di voli richiesti. Il rapporto sottolinea come le stime del Ministero dell'Interno non includano i costi più ampi derivanti dall'attuazione dell'*Illegal Migration Act*⁷³, come ad esempio la spesa per la realizzazione di strutture di detenzione sufficienti per trattenerne le persone prima del loro trasferimento. Secondo l'indagine NAO, quindi, il costo complessivo del programma di deportazioni di richiedenti asilo dovrebbe in questo modo salire a mezzo miliardo di sterline⁷⁴. La deputata Laburista a Yvette Cooper ha addotto appunto l'ingente entità dei costi connessi all'attuazione della legge come ragione per escludere che un futuro governo a guida *Labour* possa deportare anche solo un richiedente asilo verso il Ruanda, prospettando in alternativa l'attuazione di “attività di polizia transfrontaliera e una nuova unità per i rimpatri e l'applicazione della legge”⁷⁵.

Un aspetto meno avvertito ma in realtà di estrema importanza del *Rwanda Bill* (nella precedente così come nell'attuale versione) riguarda il fatto che, per mezzo di una legge ordinaria, il governo di Londra abbia imposto a tutti i responsabili del Regno Unito coinvolti in un procedimento di valutazione della domanda di protezione internazionale di un migrante e della sua possibile deportazione - vale a dire il ministro dell'Interno, i tribunali e i funzionari che si occupano delle richieste di asilo - di considerare il Ruanda “in modo definitivo” come un “Paese sicuro”. La legge stabilisce inoltre che i tribunali “non devono prendere in considerazione” alcuna contestazione di una decisione di allontanamento sulla base del fatto che il Ruanda non è sicuro, o che sussiste un rischio di respingimento, o che una persona non riceverà un'equa considerazione della sua richiesta di asilo una volta trasferito in territorio ruandese⁷⁶. Lo stesso Ministro degli Interni britannico James Cleverly, all'indomani della bocciatura del Memorandum

⁷² NATIONAL AUDIT OFFICE, *Investigation into the costs of the UK-Rwanda Partnership*, 1.3.2024.

⁷³ L'*Illegal Migration Act* modifica la normativa in materia per consentire che coloro che arrivano nel Regno Unito illegalmente non possano rimanervi, e vengano invece detenuti e quindi prontamente allontanati verso il loro paese d'origine o in un paese terzo sicuro, cfr. *Illegal Migration Act 2023*, legislation.gov.uk.

⁷⁴ N. LANCEFIELD, *Whitehall watchdog warns over 'limited progress' in rail reforms*, independent.co.uk, 1.8.2024.

⁷⁵ A. MITCHELL, *Labour will not deport a single asylum seeker to Rwanda, Yvette Cooper confirms*, independent.co.uk, 23.4.2024.

⁷⁶ *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, art. 2 comma 1: “Every decision-maker must conclusively treat the Republic of Rwanda as a safe country.”

con il Ruanda da parte della Corte Suprema, aveva d'altro canto rilasciato una dichiarazione ufficiale in cui ribadiva l'intento del governo di Londra di obbligare a considerare lo Stato africano come "sicuro" a prescindere dal contesto contingente presente o futuro, come se le condizioni che avevano indotto il Regno Unito a dare del Ruanda quella valutazione dovessero considerarsi non solo oggettivamente accertate nel momento dell'emanazione della legge, ma anche perennemente immutabili per il tempo a venire, da cui dovrebbe pertanto evincersi la piena legalità del provvedimento⁷⁷.

È stato invece fatto opportunamente notare come affidare in via esclusiva ad un Parlamento il compito di decidere sullo status giuridico di un Paese appare un'operazione non solo impropria⁷⁸, ma anche fortemente rischiosa. È estremamente dubbio, infatti, che un organo parlamentare sia nella posizione migliore per condurre una valutazione del genere, la quale implica la conoscenza di informazioni pratiche sulle effettive condizioni di vita e sicurezza vigenti in uno Stato, che considerata la loro natura empirica e mutevole nel tempo sono di regola sicuramente meglio conoscibili e valutabili da parte organismi tecnico-amministrativi. Un'aula parlamentare, per sua natura, riveste invece una funzione eminentemente politica, così come legittimamente politiche sono le valutazioni che esprime nell'esercizio delle proprie prerogative⁷⁹. Affidare a tribunali o organi amministrativi il compito di decidere su materie del genere appare sicuramente più appropriato, dal momento che a tali valutazioni sono legati i destini di esseri umani, che dovrebbero avere il diritto di contestare decisioni a loro avverse per verificarne la legalità. Invece, una predeterminazione generalizzata di carattere parlamentare (e dunque politico) sul grado di sicurezza del Ruanda esclude potenzialmente migliaia di persone dall'accesso alla giustizia.

D'altro canto, un'analisi condotta dal *Birmingham Center for the Rule of Law* sul testo presentato ai Comuni il 12 dicembre 2023 per la seconda lettura della legge era pervenuta a tutt'altre conclusioni rispetto a quelle del governo britannico: secondo il rapporto, l'obiettivo centrale del disegno di legge di considerare definitivamente il Ruanda un Paese sicuro alla luce del *Rwanda Bill* è contrario allo Stato di diritto, perché equivarrebbe a un'usurpazione per via legislativa della funzione giudiziaria, in contrasto con il principio costituzionale della separazione dei poteri vigente nel Regno Unito, il quale richiede invece al legislatore di rispettare l'essenza della funzione giudiziaria⁸⁰. Ritenere il Ruanda un Paese sicuro in via definitiva, si legge nel rapporto, è incompatibile con gli artt. 2 e 3 della CEDU e con il principio internazionale fondamentale di non respingimento, perché preclude la determinazione giudiziaria del requisito della sicurezza,

⁷⁷ [Update on government's plan for illegal immigration](#), gov.uk, 15.11.2023.

⁷⁸ A questo riguardo, parla espressamente di "una mera asserzione legislativa che si trasforma in un fatto" (o quanto meno aspirerebbe a farlo) P. MARTINO, [La politica migratoria britannica e le sue implicazioni costituzionali: il piano di ricollocamento dei migranti in Ruanda](#), *Democrazia e Sicurezza*, 2/2023, 22.3.2024, 35-62 (52).

⁷⁹ A. DONALD, J. GROGAN, [Legislating fiction](#), in *Verfassungsblog*, 15.1.2024. Dello stesso avviso Lord Anderson, membro laburista della Camera dei Lords, il quale nel corso di una audizione della Commissione per gli accordi internazionali ha osservato come "capire se questi accordi sono sufficientemente validi è un'attività molto pratica e sensibile ai dati fattuali. Ecco perché, tradizionalmente, si ritiene che questi giudizi siano più adatti a un tribunale che al Parlamento", cfr. House of Lords, International Agreements Committee, [Corrected oral evidence: UK-Rwanda asylum agreement](#), 5, 18.12.2023

⁸⁰ Così anche A. TUCKER, [The Rwanda Policy, Legal Fiction\(s\), and Parliament's Legislative Authority](#), in U.K. Constitutional Law Blog, 22.11.2023, secondo il quale l'iniziativa della maggioranza conservatrice ai Comuni si configura appunto come una "legal fiction" destinata a tradursi in una forma di abuso del potere del potere legislativo, che i giudici dovrebbero provvedere a disapplicare non appena se ne presenti l'occasione.

che il principio di non respingimento richiede ai tribunali di decidere⁸¹. Il rapporto conclude inoltre che alcune disposizioni del disegno di legge (come visto, poi approvato dal Parlamento di Londra) sono contrarie allo Stato di diritto, perché manifestamente incompatibili con gli obblighi del Regno Unito derivanti dal diritto internazionale, tra cui la CEDU e il principio di diritto internazionale di non respingimento, sancito da molte fonti di diritto internazionale da cui lo Stato britannico accetta di essere vincolato, tra cui la Convenzione sui rifugiati, e che secondo lo studio costituisce probabilmente anche un principio di diritto internazionale consuetudinario⁸². Un secondo rapporto della stessa fonte, prodotto in vista della seconda lettura del progetto di legge dalla Camera dei Lords fissata per il 29 gennaio 2024, sottolineava ulteriori elementi di illegalità del provvedimento: in particolare, la scelta di disapplicare lo *Human Rights Act* veniva giudicata incompatibile con il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della CEDU, ritenendo improbabile che il vizio venga sanato dal mantenimento, da parte del disegno di legge, della possibilità di una dichiarazione di incompatibilità di un eventuale provvedimento di espulsione con la CEDU ai sensi dell'art. 4 dello *Human Rights Act*⁸³, considerata l'evidente determinazione del governo a procedere con i trasferimenti in Ruanda anche a fronte di una tale dichiarazione, che non pregiudica la validità giuridica della legge. Secondo il secondo rapporto, anche limitare i rimedi sospensivi ai casi in cui la denuncia riguarda il rischio di maltrattamenti in Ruanda rappresenta una chiara violazione del diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della CEDU, mentre il conferimento alle autorità ministeriali del potere di scegliere di non rispettare le misure provvisorie della Corte EDU sarebbe da considerare incompatibile con il diritto di ricorso individuale di cui all'art. 34 della CEDU⁸⁴.

In realtà, che la questione non si possa considerare risolta nemmeno con la definitiva approvazione del *Rwanda Bill* è ammesso dallo stesso governo britannico. Già il 12 dicembre 2023, infatti, l'Esecutivo aveva rilasciato una dichiarazione programmatica tesa a garantire le condizioni per una futura piena applicazione della legge, in cui riconosceva la necessità di procedere all'istituzione di due nuovi organismi per l'esame delle domande e dei ricorsi dei richiedenti asilo deportati in Ruanda (questi ultimi richiedendo il coinvolgimento di giudici di altre giurisdizioni), ciò che esigeva l'introduzione di una nuova legge nazionale sull'asilo che il Ruanda "approverà... nei prossimi mesi"⁸⁵: un passaggio che riconosce in modo evidente non solo l'impossibilità di gestire le procedure di espulsione e gestione delle richieste di asilo con la

⁸¹ Fortemente critico su questo aspetto R. CORMACAIN, [What's wrong with the Safety of Rwanda Bill?](#), in U.K. Constitutional Law Blog, 11.12.2023, secondo il quale l'emanazione del *Rwanda Bill* significa promulgare qualcosa "che non è costituzionalmente corretto" in quanto "non spetta a un disegno di legge stabilire quali siano i 'fatti'. Il fatto che il Parlamento esprima 'un giudizio' significa ignorare la funzione costituzionale dei tribunali".

⁸² M. HUNT, [Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill: A Preliminary Rule of Law Analysis for House of Commons Second Reading](#), Birmingham Center for the Rule of Law, 11.12.2023.

⁸³ L'art. 4 dello *Human Rights Act* attribuisce ai giudici la possibilità di dichiarare una legge incompatibile con la CEDU; tuttavia, il Parlamento non per questo è legalmente obbligato a modificare la legge. Per una ricostruzione dei rapporti giuridici tra HRA e CEDU v. da ultimo J. DAWSON, D. ROBINSON, [The European Convention on Human Rights and the Human Rights Act 1998](#), House of Commons Library, Research Briefing, 6.2.2024.

⁸⁴ M. HUNT, [Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill: A Rule of Law Analysis for House of Lords Second Reading](#), Birmingham Center for the Rule of Law, 29.1.2024.

⁸⁵ [Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill, Policy Statement, Evidence of the safety of the Republic of Rwanda for the purposes of relocating individuals under the terms of the Migration and Economic Development Partnership](#), 12.12.2023.

sola legislazione britannica, dal momento che le procedure di esame delle domande esigono la partecipazione di organi giurisdizionali ruandesi, ma anche che senza una specifica norma del Parlamento di Kigali che regoli la parte della materia di competenza dello Stato ruandese il *Rwanda Bill* non potrebbe esplicare gli effetti per i quali è stato concepito.

Dal punto di vista pratico, nonostante l'entrata in vigore dell'accordo e le risolte dichiarazioni del Premier Sunak sulla determinazione di Londra a procedere rapidamente con le espulsioni, sono stati già sollevati forti dubbi sulla possibilità che delle deportazioni di migranti verso il Ruanda possano aver luogo in tempi rapidi. Il piano si applica a circa 52.000 migranti, attualmente sistemati in alloggi finanziati dal Ministero dell'Interno, i quali non possono cercare un'occupazione in quanto la loro istanza non è stata ancora esaminata dalle autorità britanniche, e che pertanto non sanno se saranno oggetto di provvedimenti di espulsione dal Regno Unito, o se otterranno una misura di protezione che consentirà loro di crearsi un'esistenza in territorio britannico. Secondo fonti giornalistiche, qualora tutti i 52.000 migranti fossero sottoposti ad espulsione, considerando che con i tempi di applicazione delle procedure previste dalla nuova normativa non se ne potrebbero trasferire più di 15.000 l'anno (cifre peraltro raggiunte l'ultima volta nel 2012), occorrerebbero tre anni per deportarli tutti dalla Gran Bretagna al Ruanda⁸⁶. Inoltre, le ricostruzioni dell'iter previsto per ogni singolo provvedimento di espulsione lasciano intendere tempi lunghi per la loro messa in opera: in primo luogo, la procedura prevede che al migrante soggetto ad espulsione sia dato un preavviso di almeno sette giorni sul fatto che potrebbe essere messo su un volo per Kigali, dopo il quale gli può essere comunicato che sarà costretto a salire su un aereo cinque giorni dopo il termine del preavviso; in questo periodo di dodici giorni (aumentato di una settimana se il migrante non è già trattenuto in un centro di espulsione), l'interessato può presentare ricorso contro la misura di espulsione; ove il ricorso venisse respinto dal personale governativo responsabile per i trasferimenti, il migrante potrebbe a quel punto ricorrere ad un giudice, chiedendo la sospensione dell'ordine di deportazione, per poter organizzare adeguatamente la propria difesa, e se a richiedere la sospensione ad un giudice fosse un numero sufficientemente elevato di migranti, si potrebbe determinare lo stop alla partenza di un aereo già organizzato per il trasporto di richiedenti asilo in Ruanda⁸⁷.

Tuttavia, nonostante il Parlamento britannico abbia approvato nuovamente il provvedimento, continuano a sussistere forti dubbi che il *Rwanda Bill* possa trovare effettivamente applicazione: a maggio 2024 si è registrato un ricorso sollevato dall'FDA, un sindacato che rappresenta gli alti funzionari pubblici, preoccupato del fatto che il piano costringerebbe i funzionari a violare il diritto internazionale⁸⁸, mentre un altro ricorso da parte dell'associazione umanitaria Asylum Aid ha costretto il Ministero dell'Interno a riscrivere le linee guida sulle modalità con cui andrebbero selezionati i migranti da mettere sul primo volo per Kigali⁸⁹. Inoltre, almeno 60 tra i cittadini stranieri trattenuti dal Ministero dell'Interno per essere destinati all'espulsione, si sono affidati

⁸⁶ D. CASCIANI, [Rwanda: Why a migrant plane won't be taking off anytime soon](#), bbc.com, 23.4.2024.

⁸⁷ ID.

⁸⁸ [Cabinet Office hit with judicial review over claim that Rwanda bill could force civil servants to breach international law](#), localgovernmentlawyer, 3.5.2024.

⁸⁹ D. CASCIANI, [Rwanda scheme legal challenge: Charity preparing action](#), bbc.com, 3.5.2024.

all'assistenza di esperti legali, con l'elevata probabilità che i loro casi vengano impugnati davanti alla Corte Suprema.

E' stato poi lo stesso Rishi Sunak, in occasione della decisione di anticipare la 4 luglio 2024 la data delle prossime elezioni generali, a comunicare che fino ad allora non è prevista la partenza di aerei dal Regno Unito con a bordo migranti destinati al Ruanda, invitando gli elettori britannici a sostenere il partito conservatore alle urne ove desiderino vedere attuato il piano di ricollocazione di richiedenti asilo dalla Gran Bretagna in territorio ruandese⁹⁰: comunicazione che sembra confermare come l'intera operazione sia mossa prevalentemente da ragioni di carattere elettorale.

3. Il Protocollo Italia-Albania

Il 6 novembre 2023, la Presidente del Consiglio italiana Giorgia Meloni ed il suo omologo albanese Edi Rama hanno annunciato la firma di un protocollo – in realtà un accordo internazionale - per rafforzare la cooperazione bilaterale tra i due Paesi in materia di migrazione⁹¹. L'accordo, di cui per molto tempo è stata disponibile la sola scansione di un testo a stampa anche sui siti istituzionali del governo⁹², prevede il trasferimento dei richiedenti asilo salvati in mare da navi militari italiane in due centri da costruire in Albania, ufficialmente in grado di ospitare fino a 3.000 persone contemporaneamente. La disposizione, che si inserisce nella più ampia tendenza seguita da vari governi europei in cerca di modalità per trasferire l'esecuzione delle procedure di asilo al di fuori del proprio territorio, vede tuttavia alcune innovazioni rispetto a proposte simili presentate in precedenza, e Meloni ha tenuto a definire questa iniziativa “un modello e un esempio per altri accordi di cooperazione di questo tipo”⁹³.

Per il governo italiano di centro-destra insediatosi nell'ottobre 2022, la gestione dei flussi migratori ha sempre rappresentato una questione centrale: nel corso della campagna elettorale, Meloni aveva promesso di limitare l'immigrazione una volta al potere, minacciando persino di imporre blocchi navali contro le imbarcazioni di migranti. Ciononostante, nel 2023 gli arrivi di richiedenti asilo in Italia sono aumentati rispetto all'anno precedente: secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, al 29 dicembre 2023 erano giunti via mare sulle coste italiane 155.754 migranti, contro i 103.846 e i 67.040 registrati nello stesso periodo rispettivamente nel 2021 e 2022⁹⁴.

Queste cifre rappresentano un serio problema per il governo, e la Presidente del Consiglio ha di conseguenza cercato possibili soluzioni per ridurre gli sbarchi. All'inizio del 2023 sono stati

⁹⁰ P. SEDDON, D. CASCIANI, [No Rwanda flights before election, says Rishi Sunak](#), bbc.com, 23.5.2024.

⁹¹ [Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria](#).

⁹² In un momento successivo è stato tuttavia pubblicato un dossier dettagliato da parte del Servizio Studi del Parlamento, in cui vengono illustrati in dettaglio i contenuti dei singoli articoli del disegno di legge attuativo del Protocollo destinato all'esame parlamentare, cfr. [Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno](#), A.C. 1620, 21.12.2023.

⁹³ [Migranti, accordo Meloni-Rama: "Realizzeremo in Albania due centri per quelli salvati in mare". Palazzo Chigi: "Sostegno per ingresso di Tirana in Ue"](#), lastampa.it, 6.11.2023.

⁹⁴ Ministero dell'Interno, [Cruscotto statistico del 29 dicembre 2023](#).

rinnovati gli accordi per fornire il supporto italiano all'azione di pattugliamento delle coste libiche da parte della cosiddetta guardia costiera di Tripoli⁹⁵, mentre su iniziativa di Meloni, a luglio Tunisia e Unione Europea hanno firmato un accordo⁹⁶ basato su un contributo europeo di 105 milioni di Euro offerto per sostenere le operazioni di controllo delle frontiere da parte del governo tunisino⁹⁷. L'intesa, articolata su cinque pilastri in realtà non specificamente dedicati alla gestione dei flussi migratori (agricoltura, economia circolare, transizione digitale, trasporto aereo, investimenti), non fornisce indicazioni chiare sugli effetti che essa dovrebbe produrre sulle politiche di deterrenza degli sbarchi di migranti sulle coste europee: tuttavia, secondo alcune associazioni attive nella tutela dei diritti dei richiedenti asilo⁹⁸, l'accordo rischia di replicare le conseguenze nefaste prodotte dal Memorandum Italia-Libia⁹⁹. All'inizio di ottobre, tuttavia, il Presidente tunisino Kais Saied ha respinto il contributo europeo legato all'accordo, precisando che "la Tunisia rifiuta quanto annunciato dall'UE, non per l'esiguità dell'importo... ma perché la proposta è in contrasto con il memorandum d'intesa firmato a luglio"¹⁰⁰. Questo ha complicato la situazione italiana, poiché in tempi recenti molti dei migranti diretti in Italia dal Nord Africa sono risultati provenienti dalle coste tunisine. In ogni caso, permangono forti difficoltà nel classificare la Tunisia come Paese sicuro, in particolare proprio rispetto alle ipotesi di esternalizzazione *in loco* dei richiedenti asilo diretti in Europa¹⁰¹.

A questo riguardo, ha suscitato grande scalpore un'inchiesta giornalistica della durata un anno, condotta dal Washington Post, dal team di giornalisti investigativi Lighthouse Reports e da un consorzio di media internazionali, per essere resa nota a maggio 2024¹⁰². L'inchiesta mostra come l'Unione Europea e singoli Stati europei stiano sostenendo e finanziando operazioni repressive da parte dei governi di alcuni Paesi del Nord Africa – in particolare Mauritania, Marocco e Tunisia - per trattenere decine di migliaia di migranti ogni anno e scaricarli in aree remote, spesso

⁹⁵ G. TRANCHINA, [Italy Reups Funding to Force Migrants Back to Libya](#), Human Rights Watch, 1.2.2023.

⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION, [Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia](#), 16.7.2023.

⁹⁷ E. VASQUES, [EU to pay Tunisia €785m in 2023 as part of 'cash for migrants' deal](#), euractiv.com, 17.7.2023.

⁹⁸ [Memorandum Ue-Tunisia: l'Ue sottoscrive rastrellamenti, deportazioni illegali e violenze contro i migranti](#), asgi.it, 20.7.2023.

⁹⁹ [Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana](#), 2.2.2017. Il Memorandum, ufficialmente firmato il 2 febbraio 2017 dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Paolo Gentiloni e dal Primo Ministro del Governo di Riconciliazione Nazionale libico Fayed al-Sarraj, con una durata prevista di tre anni, sanciva l'impegno del governo italiano a fornire aiuti economici e supporto tecnico alle autorità libiche (in particolare alla Guardia costiera), nel tentativo di ridurre il traffico di migranti attraverso il Mar Mediterraneo, in cambio del corrispondente impegno della Libia a migliorare le condizioni dei propri centri di accoglienza per migranti. Tra i numerosi commenti critici degli effetti prodotti dal Memorandum v. UNHCR, [Posizione UNHCR sui rimpatri in Libia](#), settembre 2018; ASGI, [Revoca immediata del Memorandum Italia-Libia: l'appello della società civile](#), 2.2.2022; AMNESTY INTERNATIONAL, [Memorandum Italia-Libia: 5 anni di illegalità e di crimini contro l'umanità](#), 26.10.2022; SEA WATCH, [Accordo Italia-Libia: 4 anni di fallimenti, abusi e torture nel segno del cinismo della politica](#); SAVE THE CHILDREN, [Memorandum Italia-Libia: Un finanziamento contro i diritti umani](#), 28.10.2022.

¹⁰⁰ EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEE AND EXILES, [EU External Partners: Tunisia 'Rejects' EU Funding Casting Doubt on Deal as Reports of Abuse Continue to Mount, New Attack by So-called Libyan Coast Guard](#), 6.10.2023.

¹⁰¹ M. GIUFFRÉ, C. DENARO, F. RAACH, [On 'Safety' and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a "Safe Country of Origin" and a "Safe Third Country"](#), in *European Journal of Migration and Law*, 4/2022, 570–599.

¹⁰² In particolare, i media coinvolti da Lighthouse Reports nella realizzazione e copubblicazione dell'inchiesta sono stati: Washington Post, Enass, Der Spiegel, El Pais, IripMedia, ARD, Inkyfada e Le Monde, v. LIGHTHOUSE REPORTS, [Desert Dumps](#), 21.5.2024.

desertiche. Filmati, immagini verificate, testimonianze di migranti e interviste con funzionari materiali raccolti dall'inchiesta mostrano come nei tre Paesi citati veicoli della stessa marca e modello di quelli forniti dai Paesi europei alle forze di sicurezza locali abbiano rastrellato migranti di colore dalle strade, o li abbiano trasportati dai centri di detenzione alle regioni più remote¹⁰³. In Tunisia, prove visive e testimonianze dimostrano come siano state condotte 11 azioni, in ciascuna delle quali risultavano coinvolti circa 90 migranti arrestati, deportati e abbandonati nel deserto vicino ai confini con la Libia e l'Algeria. Secondo la Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia e le organizzazioni umanitarie, almeno 29 persone sono morte e decine risultano disperse dopo essere state scaricate o espulse dalla Tunisia verso il confine libico. Già nel febbraio 2023, il Presidente Saied aveva lanciato un nuovo giro di vite sui migranti, dopo aver affermato che gli immigrati subsahariani che entravano nel Paese stavano deliberatamente cambiando la struttura demografica della Tunisia, sostenendo che ciò minacciava di trasformare la Tunisia in un Paese "africano" anziché "arabo-musulmano". A questo era seguita un'operazione di polizia su scala nazionale, in parte sostenuta dalla popolazione tunisina, con molte famiglie subsahariane che molestate per strada, sfrattate dalle loro case e detenute arbitrariamente¹⁰⁴. Più recentemente, Saied ha riconosciuto il "coordinamento in corso" dei rimpatri con i "Paesi vicini", dichiarando che le forze militari tunisine sono attive per fermare l'immigrazione irregolare. In occasione del Consiglio di Sicurezza nazionale di inizio maggio 2024, riferendosi ai migranti sub-sahariani, il Presidente tunisino ha dichiarato che "la Tunisia non sarà un posto per loro, e la Tunisia sta lavorando per non essere un punto di passaggio per loro"¹⁰⁵.

Il 6 novembre 2023, in ogni caso, è stata resa nota la firma del Protocollo per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria tra Italia e Albania: un protocollo d'intesa simile a quello firmato tra UE e Tunisia, concordato dai soli due capi di governo, Meloni e Rama, in assenza un preventivo esame parlamentare, e senza coinvolgere le istituzioni europee e l'UNHCR, che sono state informate poco prima dell'annuncio pubblico dell'accordo raggiunto. Il 21 novembre 2023, la Camera dei Deputati ha tuttavia approvato una mozione che prevedeva la presentazione al Parlamento di un apposito disegno di legge di ratifica del Protocollo, poiché evidentemente un accordo tra i due Capi di Governo di Italia e Albania da solo non poteva bastare per sancire la regolarità del provvedimento¹⁰⁶. Rimane in ogni caso discutibile la procedura con cui il Governo italiano ha inizialmente concordato i contenuti di un provvedimento così importante senza coinvolgere fin dall'inizio le aule parlamentari. Che esponenti di primo piano dell'Esecutivo responsabile dell'iniziativa abbiano in altre occasioni sollevato veementi proteste per il mancato coinvolgimento delle Camere nella disciplina di contesti altrettanto rilevanti quanto quello legato

¹⁰³ N. GASTELI, M. JULLIEN, A. POPOVICIU, T. STATIUS, T. EYDOUX, L. MAS, CELLULE ENQUÊTE VIDÉO, *Comment l'argent de l'UE permet aux pays du Maghreb d'expulser des migrants en plein désert*, Le Monde, 21.5.2024.

¹⁰⁴ J. HOLLEIS, *Tunisia: Thousands of migrants 'dumped' in the desert*, Deutsche Welle, 25.5.2024.

¹⁰⁵ A. FAIOLA, I. PIPER, J. SOHYUN LEE, K. VAN DIJKEN, M. JULLIEN, M. BULMAN, *With Europe's support, North African nations push migrants to the desert*, Washington Post, 20.5.2024.

¹⁰⁶ Così, ad es., A SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in Sidiblog.org, 9.11.2023, secondo il quale «il Protocollo del 6 novembre appare illegittimo nella prospettiva delle norme di diritto costituzionale che regolano la formazione dei trattati internazionali, poiché concluso in violazione dell'art. 80 della Costituzione».

al patto italo-albanese, contribuisce ad alimentare le perplessità verso la condotta dei medesimi esponenti politici nella vicenda in esame¹⁰⁷.

3.1. Il contenuto del Protocollo

Il Protocollo, composto da 14 articoli¹⁰⁸, ha una durata di cinque anni, ed è automaticamente rinnovabile a meno che una delle parti non decida di recedere. Esso prevede la creazione di due strutture gestite dalle autorità italiane in territorio albanese, che dovrebbero essere operative entro la primavera del 2024 e capaci di ospitare fino a 3.000 persone contemporaneamente¹⁰⁹. Stando alle comunicazioni del Governo italiano, l'accordo riguarderà solo le persone soccorse in acque internazionali, escludendo quindi quelle salvate quando già entrate in acque nazionali italiane, per mezzo delle autorità di soccorso italiane (Guardia Costiera, Guardia di Finanza e Marina Militare); saranno esclusi dall'applicazione dell'accordo i minori, le donne incinte e altre persone considerate vulnerabili, di cui si assicurerà il trasferimento in territorio italiano¹¹⁰. I migranti soccorsi con i mezzi delle ONG non saranno interessati dall'accordo. Inoltre, secondo le autorità italiane le strutture di accoglienza costruite in territorio albanese dovranno operare sotto l'esclusiva giurisdizione di Roma: un punto sul quale si sollevano notevoli perplessità, considerato quanto decretato dalla Corte costituzionale di Tirana nella sentenza che ha sancito la conformità del Protocollo al dettato costituzionale albanese, statuendo tuttavia un contesto di doppia giurisdizione di Italia ed Albania sui centri di trattenimento dei migranti in territorio albanese¹¹¹.

Una delle due strutture sarà costruita nei pressi del porto di Shengjin, a circa 70 chilometri a nord di Tirana: lì dovrebbero svolgersi le procedure di sbarco e di identificazione dei migranti, e nella stessa area dovrebbe sorgere anche un centro per richiedenti asilo. A Gjader, 20 chilometri più a nord nell'entroterra albanese, dovrebbe invece essere allestita una struttura con funzioni simili a quelle dei Centri per il Rimpatrio esistenti in Italia. Solo le persone che non sembrano avere i requisiti per accedere a qualche forma di protezione internazionale saranno collocate in questo secondo centro, dove dovrebbero poter presentare eventuali ricorsi contro il primo diniego di protezione e attenderne l'esito. Alla fine del processo, se dovesse essere confermato che non hanno i requisiti per l'asilo, i migranti detenuti in tale struttura dovrebbero essere

¹⁰⁷ Il riferimento è ad es. alla situazione creatasi nella prima fase della pandemia da Covid 19, quando l'attuale Presidente del Consiglio Meloni protestava davanti a Palazzo Chigi contro un presunto abuso di DPCM da parte dell'allora Capo del Governo Conte, proclamando: «Il Parlamento non decide niente, ci sono quattro persone che si chiudono dentro una stanza e decidono del futuro di milioni di persone. Noi la fase 2 la vogliamo discutere e votare in Parlamento e non resteremo a guardare.», cfr. [Fratelli d'Italia in piazza contro il governo: la protesta è sul "modello israeliano"](#), Repubblica.it, 28.4.2020.

¹⁰⁸ [Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria.](#)

¹⁰⁹ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, [Dossier: Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno](#), A.C. 1620-A, 19.1.2024.

¹¹⁰ GOVERNO ITALIANO, [Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni](#), governo.it, 6.11.2023. Su questo specifico aspetto, tuttavia, va precisato che nel testo dell'accordo non è contenuta alcuna indicazione formale a riguardo: pertanto, l'unica fonte che attesterebbe l'esclusione delle categorie di migranti indicate dal trasferimento nei centri di trattenimento albanesi per il momento è quella delle dichiarazioni fornite dal Governo agli organi di informazione.

¹¹¹ V. *infra*, 3.2.

rimpatriati. Più precisamente, a Gjader dovrebbero sorgere due strutture: un centro destinato “all’accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale” con un’accoglienza massima di 880 migranti, ed un Centro di permanenza per il rimpatrio, dove saranno trasferite le persone a cui sarà negato l’asilo in vista di un loro rimpatrio, con una capienza di 144 persone. Inoltre, sono previsti 168 posti per alloggi di servizio, di cui 60 riservati al personale dell’ente gestore¹¹². Il 21 marzo 2024 la prefettura di Roma ha pubblicato il bando per la gestione dei tre centri¹¹³, da cui si evincono particolari sui servizi che saranno effettivamente erogati ai migranti confinati in Albania¹¹⁴.

Sul piano economico, si prevede che entro 90 giorni dall’entrata in vigore del protocollo l’Italia versi all’Albania 16,5 milioni di Euro come somma forfettaria per la copertura dei costi di attuazione dell’accordo e, poiché questo dovrebbe durare cinque anni (come già indicato, rinnovabili per altri cinque a meno che una delle due parti non lo disdica anticipatamente), secondo fonti governative la spesa totale a carico dell’Italia potrebbe ammontare a 82 milioni di Euro in cinque anni. A questi si aggiungerebbe un fondo di ulteriori 100 milioni di Euro da versare su un conto corrente, come garanzia per coprire i costi legati all’attività nei due centri. Un’ampia relazione tecnica realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato, tuttavia, fornisce un quadro di interventi e di spesa molto più ingente di quello reso noto dal Governo, ed evidenzia una serie di gravi carenze infrastrutturali nelle aree destinate ad accogliere le strutture italiane: ad es., sia il sito portuale di Shengjin che quello di Gjader sono privi di rete fognaria, per cui sarà necessario realizzare serbatoi di accumulo con adeguata capacità di raccolta, da svuotare periodicamente, o alternativamente installare impianti di depurazione.

Per quanto attiene a Shengjin, per la fornitura elettrica è possibile allacciarsi alla cabina elettrica, ma “poiché sono frequenti i casi di blackout, sarà necessario dotare l’area di gruppi elettrogeni e gruppi di continuità”, mentre rispetto al servizio idrico “il sito è allacciabile all’acquedotto pubblico tramite condotta idrica presente in prossimità, ma dal momento che sono frequenti i casi, soprattutto nei mesi estivi, di sospensione delle forniture idriche, si rende necessario dotare l’area di serbatoi di accumulo”; inoltre manca completamente sia una rete telefonica che Internet¹¹⁵. L’area di Gjader presenta problemi infrastrutturali ancora più gravi: per consentire la viabilità, sarà necessario ripristinare la strada di accesso che costeggia il sito, originariamente asfaltata; per l’energia elettrica, così come a Shengjin è possibile l’allaccio alla rete elettrica pubblica a media tensione tramite cavi aerei, ma anche in questo caso “poiché sono frequenti i casi di blackout, è necessario dotare l’area di gruppi elettrogeni per alimentare l’illuminazione esterna e di gruppi di continuità per computer e server”; la fornitura idrica al momento di acqua

¹¹² A. CAMILLI, *Frontiere*, Newsletter di Internazionale, 26.3.2024.

¹¹³ [Prefettura di Roma, Avviso di Manifestazione di interesse per l’affidamento dei servizi di accoglienza per il funzionamento e la gestione dei centri di accoglienza e trattenimento di cui al Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento e la collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023 e ratificato con legge 21 febbraio 2024, n. 14, Siti di Shengjin e Gjader.](#)

¹¹⁴ Dal bando risulta che alle persone nelle strutture verranno forniti pantaloni, una maglietta intima, una maglietta, un pigiama, tre slip e tre paia di calzini. È previsto un solo cambio tra l’estate e l’inverno. Gli ospiti avranno un rotolo di carta igienica a testa alla settimana, uno spazzolino al mese, un tubetto di dentifricio da 100 millilitri al mese, un flacone di shampoo e uno di sapone liquido alla settimana, un pettine, A. CAMILLI, cit.

¹¹⁵ [Relazione tecnica Ragioneria Generale dello Stato sul Protocollo Italia-Albania](#), 1.

potabile avviene attraverso un pozzo artesiano con pompa sommersa, ma dal momento che portata e pressione dell'acqua potabile non sono sufficienti per alimentare l'intero centro, andranno previsti serbatoi di accumulo con autoclave; inoltre, poiché l'intera area non è urbanizzata, “si rende necessario eseguire opere di sbancamento con taglio di alberi e arbusti con rimozione di radici, ceppaie e simili, demolizione dei ruderi esistenti e livellamento, oltre alla realizzazione di pavimentazione e viabilità, sia di accesso all'area che interna alla stessa”, e infine anche qui occorrerà realizzare un collegamento alla rete telefonica ed Internet¹¹⁶.

Una prima stima dei costi dell'operazione, riportata da organi di stampa nel dicembre 2023, valutava che la spesa complessiva per la realizzazione dei due centri di trattenimento, comprese le varie opere infrastrutturali accessorie necessarie per la loro operatività, potesse ammontare a circa 230 milioni di Euro, a cui si sarebbero aggiunti 75 milioni richiesti per trasferire e collegare il sistema giudiziario italiano con l'Albania, con un costo totale che avrebbe superato i 300 milioni di Euro¹¹⁷. In realtà, secondo analisi più recenti, la stima dei costi risulterebbe molto più elevata e soprattutto difficilmente quantificabile a priori. Le spese previste si articolerebbero dunque come segue: 73,48 milioni di Euro, di cui 65 per le strutture nei CPR e 8,48 per dotazioni strumentali; 96,2 milioni per spese correnti gestionali per il 2024, più 1,27 milioni per il personale della Difesa da inviare in loco, 127,2 milioni per il 2025, 127,3 milioni per il 2026, 127,4 per il 2027, 127,6 per il 2028, 9,1 l'anno per il periodo 2029-2032, 9,2 per il 2033, per un totale di spesa stimata per il primo quinquennio di funzionamento delle strutture di 680,5 milioni, a cui se ne aggiungono altri 45,6 calcolati per il secondo quinquennio. Complessivamente, per gli annunciati dieci anni di attività dei centri albanesi (5+5) la spesa calcolata al momento ammonterebbe già ad oltre 726 milioni¹¹⁸, verosimilmente suscettibile di ulteriori aumenti vista l'evidente discrepanza di stime tra primo e secondo quinquennio di attività delle strutture.

3.2. Il tentativo di esternalizzazione delle procedure di richiesta di asilo

L'approvazione dell'accordo italo-albanese solleva la questione se il trattamento extraterritoriale delle richieste di asilo dirette ad un determinato Stato sia legalmente ammissibile. Come configurare gli obblighi giuridici dell'Italia quale Stato “esternalizzatore”¹¹⁹ rispetto al territorio dell'Albania come Stato che accoglie le strutture decentrate di identificazione e

¹¹⁶ Ibid., 2.

¹¹⁷ C. TECCE, [I costi e le follie dell'accordo tra Italia e Albania sui migranti: ecco il documento](#), in *L'Espresso*, 15.12.2023.

¹¹⁸ C. TECCE, *La campagna (elettorale) d'Albania*, in *L'Espresso* 15.3.2024, 6-11.

¹¹⁹ Secondo la [Dichiarazione sull'esternalizzazione e l'asilo](#) della Refugee Law Initiative (RLI) del 29.6.2022, l'“esternalizzazione” va intesa come “il processo di spostamento delle funzioni normalmente svolte da uno Stato all'interno del proprio territorio in modo che si svolgano, in parte o in toto, al di fuori del suo territorio”. L'UNHCR ha definito l'“esternalizzazione” come un processo di “misure che impediscono ai richiedenti asilo di entrare in un territorio sicuro e di chiedere protezione internazionale, o trasferimenti di richiedenti asilo e rifugiati in altri Paesi senza sufficienti garanzie”, cfr. UNHCR, [Note on the “Externalization” of International Protection](#), 28.5.2021. Sul concetto di esternalizzazione applicato alla gestione dei fenomeni migratori v. il fascicolo [Externalisation](#) 68/2021 della Rivista *Forced Migration Review*, curato da A. PHILIP e M. COULDREY. Secondo S. Carrera, G. Campesi e D. Colombi il Protocollo italo-albanese costituisce un esempio di gestione dei flussi migratori incentrata sull'extraterritorialità, intesa come sottocomponente della più ampia nozione di esternalizzazione, poiché il governo italiano non affida alle autorità albanesi il compito di svolgere funzioni di controllo delle frontiere/migrazioni o di esaminare le domande di asilo, cfr. S. CARRERA, G. CAMPESI, D. COLOMBI, [The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies](#), CEPS, 7.12.2023.

detenzione dei migranti è, evidentemente, una questione centrale per poter fornire una valutazione adeguata del Protocollo. Se, infatti, l'accordo configura l'Albania come “mero Stato di appoggio”¹²⁰ disponibile a fornire a titolo gratuito le aree di confinamento dei richiedenti asilo¹²¹, se ne deduce che la piena giurisdizione italiana sulle aree in questione risulti indiscutibile, come del resto lo stesso Protocollo riconosce in più occasioni¹²². Questo diversificherebbe ad es. la portata del Protocollo rispetto al citato Memorandum Italia-Libia del 2017, che come ricordato prevedeva una modalità di “esternalizzazione” dei migranti incentrato su una sorta di delega dei controlli sui richiedenti asilo diretti in Italia a – in verità alquanto sedicenti – autorità libiche, attrezzate ed addestrate da autorità italiane¹²³. Invece, appunto, malgrado l'extraterritorialità della sua applicazione, il Protocollo con l'Albania riconosce la piena competenza italiana su tutte le operazioni eseguite nei centri installati in territorio albanese. Ciononostante, come è stato evidenziato, l'accordo configurerebbe comunque una *fiction iuris* con cui equiparare le aree demaniali albanesi alle zone di frontiera italiane¹²⁴, con un'assimilazione formale dei due regimi giuridici che tuttavia non scioglie di per sé tutte le perplessità sollevate in merito all'effettività delle garanzie dei diritti dei migranti previste sia dalla normativa nazionale italiana che dalle disposizioni europee in materia di asilo a seguito di tale operazione¹²⁵.

A questo proposito, l'UNHCR ha sottolineato che “in base al diritto internazionale dei rifugiati, la responsabilità primaria di valutare le richieste di asilo e di concedere la protezione internazionale spetta allo Stato in cui il richiedente asilo arriva, sia alle frontiere terrestri che marittime, e chiede tale protezione. Tale obbligo rimane inalterato in caso di trasferimento dei richiedenti asilo o di trattamento extraterritoriale”¹²⁶. Secondo l'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati¹²⁷, come già ricordato, gli Stati sono vincolati dal principio di non respingimento e, secondo l'interpretazione dell'UNHCR, gli Stati che non concedessero l'ammissione temporanea a coloro che dichiarano di essere rifugiati, si metterebbero di fatto nella condizione di non poter adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione. L'UNHCR ricorda come ai sensi del diritto internazionale, i migranti entrano di fatto nel territorio italiano non appena mettano piede sulle navi italiane, e le loro domande di asilo dovrebbero pertanto essere esaminate dall'Italia, con tutti i diritti e gli obblighi corrispondenti¹²⁸. Il trasferimento forzato dei richiedenti asilo in un altro Paese, come previsto dall'accordo tra Italia e Albania, potrebbe quindi costituire una violazione di questo principio fondamentale del diritto internazionale in materia di asilo.

¹²⁰ E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2024, 4.

¹²¹ Cfr. Art. 3 comma 2 del Protocollo.

¹²² V. in part. Artt. 4 e 5 del Protocollo.

¹²³ V. *supra*, Nota 85.

¹²⁴ E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, cit., 4.

¹²⁵ V. ad es. il [comunicato](#) del 21.11.2023 del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI), organizzazione che raccoglie numerose associazioni attive in materia migratoria, secondo cui “l'accordo Italia-Albania, così come delineato, si pone in contrasto con la normativa nazionale, internazionale ed europea, e comporta il rischio di gravi violazioni dei diritti umani”.

¹²⁶ [UNHCR: Transfer arrangements of asylum seekers and refugees must respect international refugee law](#), press release, 7.11.2023.

¹²⁷ [Convenzione di Ginevra sui Rifugiati del 1951](#).

¹²⁸ [UNHCR: Transfer arrangements of asylum seekers and refugees must respect international refugee law](#), cit.

Secondo le autorità italiane, invece, non si registrerebbe una violazione della legge, in quanto le domande verrebbero esaminate da funzionari italiani in base al diritto italiano e dell'UE, e i giudici italiani sarebbero responsabili della gestione delle controversie. In questo senso, sussisterebbe una differenza sostanziale con il tentativo di accordo tra Regno Unito e Ruanda, perché in quel caso le domande di asilo trasferite in territorio ruandese sarebbero state gestite dalle autorità locali. Nel caso in questione, invece, le operazioni verrebbero gestite dall'inizio alla fine dalle autorità italiane in territorio albanese, con il previsto trasferimento in Italia dei migranti a cui fosse riconosciuto il diritto all'asilo, a differenza del piano UK-Ruanda¹²⁹, che almeno nella sua versione iniziale non prevedeva il rientro in Gran Bretagna dei migranti a cui fosse stato riconosciuto il diritto di asilo, se non per pochi casi di eccezionale fragilità, e secondo criteri assolutamente discrezionali¹³⁰. In ogni caso, l'accordo creerebbe di fatto un'enclave giurisdizionale italiana in territorio albanese¹³¹, intesa ad estendere la giurisdizione italiana alle aree del territorio albanese coinvolte nella realizzazione dei centri di trattenimento dei migranti, formalmente con l'impegno di assicurare in ogni caso il rispetto del diritto italiano e garantendo l'immunità diplomatica per chi vi opera¹³²: un progetto in realtà molto più complesso di quanto non si riconosca ufficialmente, la cui costituzionalità rispetto al diritto albanese e italiano dovrà essere verificata con molta attenzione¹³³.

In realtà, sussistono elementi giuridici che evidenzierebbero l'inammissibilità dell'accordo italo-albanese già ai sensi del diritto europeo: in uno studio del 2018 con cui la Commissione europea ha testato la fattibilità giuridica e pratica di diversi scenari di sbarco dei migranti, è stato evidenziato come "consentire alle persone di chiedere asilo al di fuori dell'UE richiederebbe un'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE che attualmente non è né possibile né auspicabile", e come "l'unico modo in cui [tale procedura] potrebbe funzionare sarebbe l'istituzione di un sistema di asilo dell'UE e di tribunali dell'UE per trattare le richieste di asilo, accompagnati da una struttura di ricorso a livello di UE". Dovrebbe poi essere previsto un sistema di distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri. Oltre a richiedere una profonda riforma istituzionale, sarebbe necessario stanziare risorse sostanziali per finanziare questi nuovi organi e tribunali UE in materia di asilo¹³⁴. In ogni caso, quindi, non potrebbe trattarsi di un'iniziativa attivata da un singolo Stato membro, ed affidata a sole singole autorità nazionali.

¹²⁹ F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2023, 239-259.

¹³⁰ A. PASQUERO, *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14.12.2023.

¹³¹ In conseguenza di questa differenza, è stato osservato come il Protocollo Italia-Albania possa richiamare più il modello di *offshoring* posto in essere dall'Australia, con il quale le autorità australiane esternalizzano le procedure di esame delle richieste di asilo che le interessano sulle isole di Papua Nuova Guinea e Nauru, in cui tuttavia Canberra esercita un sostanziale controllo al pari di quello che, secondo il Protocollo, dovrebbe detenere l'Italia nei centri albanesi. Sulla improbabile compatibilità dell'*offshoring* australiano dei richiedenti asilo con il diritto europeo cfr. C. IOLI, *Australia's Offshore Processing System: an Exemplar for the EU?*, in *Asyluminsight.com*, e M. O'SULLIVAN, *The Dangers of Penalising Irregular Arrivals – Lessons from the Australian Model of Offshore Processing*, in *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration*, 14.5.2021, secondo la quale la "soluzione Australiana" in realtà non risolve affatto il tema della gestione delle domande di asilo, poiché non tiene nella dovuta considerazione la tutela dei diritti umani e per questa ragione non dovrebbe essere presa in considerazione come modello da parte di altri ordinamenti.

¹³² E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione Giustizia*, 28.11.2023, 4.

¹³³ L. PICCOLI, *Offshoring Asylum the Italian Way*, in *Verfassungsblog.de*, 14.11.2023.

¹³⁴ [The Legal and Practical Feasibility of Disembarkation Options Follow-up to the Informal Working Meeting of 24 June 2018](#).

Il 13 dicembre 2023 la Corte Costituzionale di Tirana aveva accolto due ricorsi presentati da 30 Deputati del Partito Democratico albanese, insieme ad altri 28 Parlamentari schierati a fianco dell'ex Premier di centro-destra Sali Berisha, all'opposizione del governo di Edi Rama, ed ha sospeso il processo di ratifica dell'accordo nel Parlamento albanese¹³⁵. Secondo i ricorrenti, l'accordo avrebbe dovuto essere considerato irregolare sia sul piano procedurale che di merito: sotto il primo profilo, si sosteneva l'assenza di legittimità del Primo Ministro albanese a negoziare e stipulare l'accordo in oggetto senza previa autorizzazione del Presidente della Repubblica albanese, mentre nel merito si asseriva che il Protocollo avrebbe violato la Costituzione e le convenzioni internazionali di cui l'Albania è parte. Tuttavia, con una sentenza annunciata il 29 gennaio 2024¹³⁶ ed approvata con 5 voti favorevoli e 4 contrari dei suoi componenti, la Corte costituzionale albanese ha dichiarato che l'accordo "è conforme alla Costituzione" e "non danneggia l'integrità territoriale dell'Albania, e pertanto non sussistono ragioni per cui esso non possa essere ratificato dal Parlamento di Tirana"¹³⁷. Secondo la decisione, il governo albanese dispone "dei poteri adeguati per la negoziazione e la firma del protocollo in questione", il quale "non modifica i confini territoriali o l'integrità territoriale della Repubblica di Albania, e dunque "non costituisce un accordo che abbia a che fare con il territorio sotto l'aspetto fisico"¹³⁸. Il 24 gennaio 2024, con 155 voti favorevoli, 115 contrari e 2 astenuti la Camera dei Deputati aveva approvato il disegno di legge per la ratifica del Protocollo¹³⁹, che dopo il giudizio favorevole della Corte costituzionale albanese, è stato approvato in via definitiva anche dal Senato il 15 febbraio 2024 con 93 voti favorevoli e 61 contrari¹⁴⁰. La legge di ratifica del Protocollo è poi entrata in vigore ufficialmente il 23 febbraio 2024¹⁴¹, mentre il successivo 2 marzo i suoi artt. 5 e 6 sono stati parzialmente modificati tramite Decreto-Legge nr. 19, formalmente finalizzato ad introdurre "ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"¹⁴²: che una legge di ratifica di un Trattato internazionale venga modificata ad opera di un Decreto-legge, peraltro ufficialmente dedicato a tutt'altra materia, meriterebbe un'appropriata riflessione sulla costituzionalità del provvedimento sotto questo specifico profilo, che tuttavia non è possibile sviluppare in questa sede.

Da notare che mentre nella Legge di ratifica del Protocollo approvata dal Parlamento italiano si legge che "ai migranti [cittadini di Paesi terzi e apolidi per i quali deve essere accertata la

¹³⁵ F. PASCALE, *Albanian court suspends controversial Italian migrant deal*, Euractiv.com, 14.12.2023.

¹³⁶ V. [Press Release](#) in lingua inglese della Corte costituzionale albanese del 29.1.2024.

¹³⁷ Per un commento della sentenza, che comunque evidenzia i possibili profili di contraddittorietà del Protocollo nonostante la decisione favorevole della Corte costituzionale albanese, v. F. Z. EL HARCH, [Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024.

¹³⁸ A. GUERRIERI, *Italia-Albania, via libera all'accordo dalla Corte costituzionale di Tirana*, in *Avvenire*, 30.1.2024, 1.

¹³⁹ [Disegno di Legge, Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno](#), presentato alla Camera dei Deputati il 18.12.2023.

¹⁴⁰ [Senato della Repubblica, giovedì 15 Febbraio 2024 - 159ª Seduta pubblica](#). Sulle possibili cause di incompatibilità della legge italiana di ratifica dell'accordo con vincoli giuridici nazionali e sovranazionali v. M. SAVINO, [La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa](#), in ADiM Blog, Editoriale, gennaio 2024.

¹⁴¹ [Legge 21 febbraio 2024, n. 14. Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno](#).

¹⁴² Art. 32 [Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19](#), Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

sussistenza o è stata accertata l'insussistenza dei requisiti per l'ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica Italiana¹⁴³] si applicano, in quanto compatibili, [...] la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale”, e che “per le procedure previste dalle disposizioni [citate] sussiste la giurisdizione italiana e sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del tribunale di Roma e l'ufficio del giudice di pace di Roma”¹⁴⁴, secondo i giudici albanesi invece “in materia di diritti e libertà dell'uomo agisce una doppia giurisdizione, il che vuol dire che la giurisdizione italiana sui due centri non esclude quella albanese”¹⁴⁵. Per questa ragione, la Corte ritiene che “questa interpretazione dovrebbe trovare riscontro sugli atti necessari che verranno adottati per l'attuazione dell'accordo”¹⁴⁶: una raccomandazione che solleva una quantomeno potenziale contraddizione rispetto a quanto riportato dal testo italiano del Protocollo, e dovrà essere adeguatamente verificata nelle fasi successive della sua implementazione. E' stato infatti opportunamente osservato come quanto statuito dai giudici costituzionali albanesi potrebbe contrastare con la *ratio* stessa del Protocollo, che punta a distinguersi da altri accordi di esternalizzazione dei migranti come quello citato tra Regno Unito e Ruanda proprio perché intenderebbe creare un regime di extraterritorialità che esclude il trasferimento dall'Italia all'Albania della responsabilità sui migranti trattenuti nei due centri in territorio albanese¹⁴⁷: un assunto esplicitamente contraddetto dalla sentenza della Suprema Corte di Tirana. In ogni caso, anche qualora ne fosse dimostrata la legittimità, la presenza di un regime di doppia giurisdizione non consente di derogare all'obbligo che il diritto applicato ai centri per migranti in Albania debba coincidere pienamente con quello vigente nelle equivalenti strutture presenti in territorio italiano¹⁴⁸.

3.3. I complessi problemi giuridici e pratici del Protocollo

Il Protocollo solleva seri problemi di conformità con gli standard legali in materia di migrazione, poiché il trattamento a cui verrebbero sottoposti i richiedenti asilo aggraverebbe notevolmente la loro condizione già vulnerabile al momento del salvataggio in mare¹⁴⁹.

Il primo aspetto problematico riguarda il viaggio dal luogo di salvataggio in mare all'Albania, che – dovendo riguardare migranti soccorsi solo in acque esterne a quelle territoriali italiane – potrebbe arrivare a durare anche tre giorni: per individui già traumatizzati e in condizioni di estrema precarietà, ciò potrebbe configurarsi come un trattamento inumano e degradante, vietato

¹⁴³ Questa la definizione ufficiale contenuta nell'art. 1 par. 1 lett. d del Protocollo.

¹⁴⁴ Art. 4 comma 1 L. 14/2024.

¹⁴⁵ Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, [Conferenza stampa del 29 gennaio 2024](#), (sintesi e traduzione redazionale a cura di giurcost.org).

¹⁴⁶ F. RUBINI, *Migranti in Albania, via libera dei giudici*, in *Libero*, 30.1.2024, 9.

¹⁴⁷ F. Z. EL HARCH, [Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese](#), cit.

¹⁴⁸ C. FAVILLI, [Audizione 8 gennaio 2024 del Protocollo Italia-Albania](#).

¹⁴⁹ Per una prima ricognizione sui principali profili di incompatibilità del Protocollo con la normativa europea in materia di asilo v. A. DE LEO, [On the Incompatibility of the Italy-Albania Protocol with the EU Asylum Law](#), in *SidiBlog*, 15.11.2023

dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), di cui sia l'Albania che l'Italia sono parti. Va notato che la norma ha trovato recentemente applicazione nella giurisprudenza della Corte EDU in materia di migrazione nella sentenza *J.A. e altri c. Italia*, in cui è stato stabilito che le “cattive condizioni materiali” a cui sono stati sottoposti i richiedenti asilo provenienti dalla Tunisia in un hotspot sull'isola di Lampedusa per un periodo di 10 giorni hanno violato l'art. 3 della Convenzione¹⁵⁰. Una problematicità accessoria a questo tema viene dal contenuto dell'art. 3 della Legge di ratifica del Protocollo n. 14/2024, il quale statuisce che nelle strutture di detenzione in territorio albanese si potranno condurre “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”¹⁵¹. In assenza di prescrizioni normative che specificino con precisione a quali fattispecie si riferisca la norma citata, tuttavia, la genericità del riferimento ad indefinite “operazioni di soccorso” produce una pericolosa ambiguità regolativa. Infatti, come è stato opportunamente fatto notare, la lettera della disposizione in parola consentirebbe di far rientrare nella casistica dei migranti da trasferire su suolo albanese non soltanto coloro che siano stati oggetto di salvataggio diretto da parte di imbarcazioni afferenti all'autorità governativa italiana, ma anche quelli che ad es. siano stati inizialmente salvati in acque internazionali da parte di navi ONG, per poi essere trasferiti su ordine delle autorità di Roma su imbarcazioni governative italiane al limite delle acque territoriali dell'Italia: una circostanza che rappresenterebbe una palese violazione della normativa europea ed internazionale in materia di asilo¹⁵².

Un secondo elemento di difficoltà si riferisce alla capacità dei richiedenti asilo di accedere alla protezione legale che dovrebbe essere loro garantita. Gli avvocati sono solitamente in grado di parlare con i richiedenti asilo che assistono, di ascoltare le loro storie e quindi di raccogliere informazioni fondamentali per le loro richieste di asilo. Secondo l'art. 13 IV del D.Lgs. 25/2008, “se il cittadino straniero è assistito da un avvocato [...] è ammesso a partecipare al colloquio di asilo e può chiedere di prendere visione del verbale e di ottenerne copia”¹⁵³. Non è affatto chiaro come un avvocato possa fornire un'adeguata assistenza legale a un migrante richiedente asilo, quando questi è detenuto in territorio albanese e quindi impossibilitato a incontrare coloro che sono incaricati di assisterlo nella sua richiesta di protezione internazionale.

Una terza questione collegata alla precedente riguarda la mancanza di una valutazione individuale al momento dell'invio dei richiedenti asilo in territorio albanese, espressamente prevista come inaggirabile requisito procedurale dalla Convenzione EDU¹⁵⁴, che non è chiaro

¹⁵⁰ Corte EDU, *J.A. and others v. Italy*, 30.3.2023. Per un commento alla decisione v. C. DRIGO, *La detenzione arbitraria dei migranti nell'hotspot di Lampedusa e la violazione del divieto di espulsioni collettive nuovamente al vaglio dei giudici di Strasburgo*, in ADiM Blog, maggio 2023.

¹⁵¹ Art. 3 comma 2 L. 14/2024.

¹⁵² A. CIERVO, *Il protocollo stipulato tra Italia e Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento*, in *Diario di diritto pubblico*, 28.3.2024.

¹⁵³ [Decreto Legislativo 25/2008](#), Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

¹⁵⁴ Il rapporto preliminare di esame del Protocollo emesso dallo European Council on Refugees and Exiles (ECRE) ritiene altamente improbabile che esso possa garantire il rispetto delle garanzie procedurali richieste dal diritto primario UE, compresa la Convenzione EDU, al di fuori del territorio dello Stato, indipendentemente dai riferimenti sulle condizioni di accesso ai centri ex art. 6 del Protocollo stesso, cfr. [ECRE: Preliminary Comments on the Italy-Albania Deal](#), 9.11.2023.

come e dove dovrebbe avvenire, dal momento che i migranti – secondo il Protocollo – verrebbero immediatamente trasferiti in Albania dalle forze navali italiane non appena terminate le operazioni di soccorso in mare. Il 29 settembre 2023, il tribunale di Catania aveva esaminato la decisione del Governo di collocare nei centri di detenzione i richiedenti asilo provenienti da Paesi considerati sicuri, affermando che la misura di detenzione deve essere adeguatamente giustificata rispetto alla situazione personale e concreta del singolo richiedente¹⁵⁵. Non si comprende quindi come sia possibile inviare in blocco dei migranti in Albania senza una preventiva valutazione di ciascuna situazione individuale: una valutazione, peraltro, molto difficile da effettuare a bordo di una nave¹⁵⁶, in assenza di personale competente, di strumenti tecnici appropriati e dei tempi di analisi dovuti per effettuare tutte le verifiche necessarie a stabilire, ad esempio, l'effettiva età dei migranti adolescenti, la veridicità dei legami familiari asseriti dai richiedenti asilo, o la presenza di migranti in condizioni di fragilità fisica e soprattutto psicologica, difficili da accertare in soggetti spesso traumatizzati e incapaci di verbalizzare le violenze subite durante il viaggio verso i Paesi in cui intendono chiedere asilo¹⁵⁷. Si tratta di elementi fondamentali per poter formare un quadro attendibile della condizione personale di ogni singolo migrante, e tuttavia estremamente difficili da definire, soprattutto in condizioni di precarietà come quelle presenti su un'imbarcazione impegnata in missioni di salvataggio. Il pericolo di non diagnosticare per tempo condizioni di sofferenza fisica e soprattutto psichica sarebbe quindi altissimo, con il consistente rischio di trasferire in territorio albanese soggetti che necessiterebbero di un adeguato trattamento sanitario e psicologico difficilmente accessibile nei centri situati in Albania: un aspetto fondamentale, a cui però il Protocollo non presta alcuna attenzione.

La quarta questione problematica riguarda la possibilità di effettuare sbarchi selettivi. Nel febbraio 2023, il tribunale di Catania aveva nuovamente dichiarato illegittimo un ordine di sbarco emesso dal Governo italiano nel novembre 2022¹⁵⁸, in base al quale le donne e le persone in precarie condizioni di salute potevano sbarcare, mentre gli altri migranti presenti sulla nave che li aveva soccorsi dovevano rimanere a bordo per altri quattro giorni¹⁵⁹. La sentenza si basa sul

¹⁵⁵ S. ALBANO, [Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera](#), in *Questione Giustizia*, 2.10.2023.

¹⁵⁶ Così ad es. P BONETTI, [Considerazioni sul Ddl A.C. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Protocollo italo-albanese in materia di collaborazione alle politiche migratorie \(A.C. 1960\)](#), Audizione alla Camera dei Deputati del 9.1.2024 Ddl Protocollo Italia-Albania.

¹⁵⁷ S. POURAGHAJAN, J. ULLRICH, N. MORINA, [Mental health of asylum seekers and refugees: The role of trauma and postmigration living difficulties and the moderating effect of intergroup contact](#), in *Current Research in Ecological and Social Psychology*, 4/2023.

¹⁵⁸ Tribunale di Catania, [Ordinanza del 6 febbraio 2023](#). Inoltre, nella sua ordinanza, il giudice di Catania fa riferimento a una precedente sentenza della Corte di Cassazione italiana, secondo la quale «una nave in mare non può quindi essere qualificata come 'luogo sicuro', per l'evidente mancanza di tale presupposto, quando non solo è in balia di eventi meteorologici avversi, ma non consente neppure di rispettare i diritti fondamentali delle persone soccorse». Né si può ritenere che l'obbligo di soccorso sia assolto salvando i naufraghi sulla nave e tenendoli a bordo, poiché questi hanno il diritto di chiedere protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, cosa che non può certo essere fatta sulla nave. A ulteriore conferma di questa interpretazione, è utile ricordare la [Risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011](#) del Consiglio d'Europa (*The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*), secondo la quale «la nozione di 'luogo sicuro' non può essere limitata alla protezione fisica delle persone, ma include necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali» (punto 5.2) che, pur non essendo una fonte diretta del diritto, costituisce un imprescindibile criterio interpretativo del concetto di «luogo sicuro» nel diritto internazionale, [Cassazione Penale, sezione III, 16 gennaio 2020, n. 6626, 12](#).

¹⁵⁹ [Migranti, il Tribunale di Catania: "Illegittimo decreto del governo su sbarco selettivo"](#), Rainews24, 13.2.2023.

Capitolo V, Regola 33 della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, secondo cui le persone in pericolo in mare devono essere soccorse e portate in un porto sicuro indipendentemente dalla loro nazionalità, dal loro status o dalle circostanze in cui si trovano¹⁶⁰. L'Accordo tra Italia e Albania sembra non rispettare questa disposizione, poiché prevede che solo le persone in condizioni di maggiore fragilità, come minori, donne incinte e persone in precario stato di salute, non vengano trasferite in territorio albanese. Inoltre, se i minori dovessero sbarcare in Italia e i genitori in Albania, ci sarebbe il forte rischio che le famiglie vengano separate: una pratica che, secondo la portavoce delle Nazioni Unite Ravina Shamdasani, equivarrebbe a “un’interferenza arbitraria e illegale nella vita familiare, e una grave violazione dei diritti del bambino”¹⁶¹.

Il quinto profilo problematico – già accennato in precedenza ma meritevole di specifica attenzione – riguarda il fatto che l'accordo non dovrebbe applicarsi ai migranti minorenni, ma non è affatto chiaro chi sarebbe competente ad effettuare la distinzione tra minorenni e maggiorenni nel caso di migranti adolescenti, con quali strumenti e dove dovrebbe essere effettuato tale esame¹⁶²: già sulla nave che ha effettuato il salvataggio (ipotesi piuttosto improbabile, per le ragioni sopra citate) o già in territorio albanese? In questa seconda ipotesi, però, si presupporrebbe un trasferimento indiscriminato di tutti i migranti apparentemente maggiorenni in Albania, il che sarebbe in contraddizione con quanto spiegato dalla stessa Presidente Meloni in conferenza stampa – oltre che in palese violazione con le norme europee ed internazionali vigenti in materia.

Un sesto aspetto del Protocollo foriero di probabili contrasti con la normativa sovranazionale riguarda la questione del rilascio del documento di identità che attesti la qualifica di richiedente protezione internazionale a chi venga trattenuto nei centri di detenzione albanese. Secondo la disciplina italiana, in realtà recettiva di quella europea, al richiedente protezione internazionale va sempre rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo, mentre a coloro che siano trattenuti, in luogo del permesso di soggiorno va comunque rilasciato un attestato che ne certifichi lo status di richiedente protezione internazionale¹⁶³. La L. 14/2024, invece, esclude che allo straniero trattenuto nei centri in Albania venga rilasciato un permesso di soggiorno, ma solo un attestato identificativo, disconoscendo in modo sostanzialmente automatico allo straniero detenuto in Albania uno status giuridico di maggiore tutela, per la mera circostanza di essere stato sottoposto all'iter di accertamento del suo eventuale diritto all'accesso alla protezione internazionale in una struttura localizzata all'esterno del territorio nazionale italiano: si prospetta così una palese disparità di trattamento dello straniero richiedente asilo già rispetto alla sola normativa interna, a seconda se l'accertamento del suo status avvenga in territorio italiano o su

¹⁶⁰ [International Convention for the Safety of Life at Sea \(SOLAS\)](#), 1974; [SOLAS Chapter V – 1/7/02](#), Safety of Navigation.

¹⁶¹ [UN says US must stop separating migrant children from parents](#), theguardian.com, 5.6.2018.

¹⁶² Si tratta di una questione di centrale importanza, considerate le specifiche vulnerabilità connesse alla giovane età dei migranti: cfr. H. LIDÉN, [Young Age, Migratory Vulnerabilities and Temporality. Compounding Inequalities Raised by Age and Legal Status – in Four European Countries](#), in *European Journal of Migration and Law*, 4/2023, 395–420.

¹⁶³ A. CIERVO, *Il protocollo stipulato tra Italia e Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento*, cit.

suolo albanese, che difficilmente supererebbe un eventuale vaglio di legittimità costituzionale della norma in oggetto¹⁶⁴.

Alle difficoltà di attuazione dell'accordo sul piano giuridico si aggiungono quelle pratiche. La prima riguarda la gestione delle procedure di trasferimento in Albania in termini di tempo: non è chiaro come le navi italiane siano in condizione di sbarcare donne incinte, minori e persone vulnerabili in Italia, per poi trasferire il resto dei naufraghi soccorsi a Shengjin, che dista circa due giorni di navigazione dalle coste siciliane. Se le navi andassero avanti e indietro, diminuirebbe l'efficacia del pattugliamento delle acque territoriali italiane per il tempo necessario alle operazioni di trasferimento. Se invece un primo "sbarco" da una nave all'altra avvenisse in un porto siciliano, questo impegnerebbe una seconda nave destinata poi a dirigersi verso l'Albania, con un notevole dispendio di mezzi, risorse e personale che verrebbero nuovamente distolti dal pattugliamento delle acque italiane.

Un secondo aspetto pratico concerne il rimpatrio di coloro ai quali viene negata la protezione internazionale al termine del procedimento. Secondo l'accordo, quando una persona perde il diritto di rimanere nel centro in cui è stata trattenuta, ad esempio perché la sua domanda di asilo viene respinta, l'Italia la trasferisce "immediatamente [...] fuori dal territorio albanese". Non è chiaro dove la persona sarà trasferita, né se sarà portata in Italia. Nel secondo trimestre del 2023, dei 105.865 cittadini extracomunitari a cui è stato ordinato di lasciare il territorio dell'UE, solo 26.600 sono stati effettivamente rimpatriati¹⁶⁵. All'inizio di ottobre 2023, il tasso di rimpatrio di coloro ai quali è stato ordinato di lasciare l'Italia era del 12%: 1.620 su 13.200 persone a cui è stato ordinato di lasciare il Paese¹⁶⁶. A questo proposito, inoltre, la Corte Costituzionale italiana aveva chiarito con la sentenza n. 105/2001 che ogni procedura di allontanamento forzato attuata dalle autorità italiane deve essere convalidata da un provvedimento giudiziario¹⁶⁷: si pone quindi il problema di come questo requisito possa essere rispettato quando i migranti da rimpatriare siano detenuti in territorio albanese, mentre i giudici competenti a convalidare l'espulsione si trovino in Italia. In definitiva, gli uffici giudiziari italiani dovrebbero essere trasferiti nella stessa struttura che ospita i migranti, ma con notevoli difficoltà dal punto di vista logistico ed economico, grandi oneri di spesa per l'Italia e forti dubbi sulla reale fattibilità di tale misura. A ciò si aggiunge il fatto che, per effettuare un rimpatrio, deve esistere un accordo di riammissione tra ciascun Paese terzo verso il quale i migranti irregolari andrebbero trasferiti e gli Stati membri dell'UE che intendono rimpatriarli: in tale accordo di riammissione, devono essere chiaramente definiti gli obblighi e le procedure sui tempi e i modi con cui riammettere i residenti irregolari. Tali accordi mirano a migliorare la cooperazione tra le amministrazioni, e possono essere utilizzati solo dopo che è stata presa una decisione di rimpatrio in conformità con le garanzie procedurali stabilite dalla Direttiva sui rimpatri e dalle norme dell'UE in materia di asilo¹⁶⁸. Attualmente, l'UE

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ [Returns of irregular migrants - quarterly statistics](#), Eurostat, Ottobre 2023.

¹⁶⁶ S. DE LA FELD, [L'Italia è riuscita a rimpatriare solo il 12 per cento dei migranti irregolari](#), eunews.it, 6.10.2023.

¹⁶⁷ CORTE COSTITUZIONALE, [Sentenza 105 del 22 marzo 2001](#).

¹⁶⁸ [Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013](#), recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione).

dispone di accordi di riammissione vincolanti con 18 Paesi terzi, nessuno dei quali in Africa¹⁶⁹: questo dato da solo spiega già le ragioni della scarsità e della lunghezza di attuazione delle procedure di rimpatrio dei migranti irregolari dal territorio UE. A questo si aggiungono le numerose difficoltà legate all'esecuzione di procedure di rimpatrio rispettose degli obblighi umanitari, a cui le istituzioni europee e nazionali non prestano sufficiente attenzione¹⁷⁰.

Nelle intenzioni del Governo italiano, invece, i centri in Albania dovrebbero essere in grado di ospitare contemporaneamente fino a 3.000 migranti, ognuno dei quali dovrebbe vedere processata la propria domanda di asilo entro 28 giorni. Ciò dovrebbe consentire, a regime, una rotazione completa dei migranti ospitati nelle strutture ogni mese, con una capacità di accoglienza annua del sistema trasferito in Albania stimata in 38.000/39.000 richiedenti asilo all'anno. Tuttavia, considerate le percentuali molto basse di effettiva realizzazione degli ordini di rimpatrio e i tempi molto lunghi per la loro esecuzione, è probabile che la permanenza dei migranti in attesa di rimpatrio in Albania sarà assai più lunga di quattro settimane, e che quindi la capacità di accoglienza effettiva del centro di rimpatrio risulterà molto inferiore alle aspettative paventate dal Governo italiano¹⁷¹.

Si profila inoltre una verosimile contraddizione tra il contenuto del Protocollo e quello della L. 14/2024 in merito alla presenza di donne incinte nei centri albanesi: in verità, come ricordato, le comunicazioni del governo in merito avevano escluso che donne richiedenti asilo in gravidanza potessero essere destinate verso l'Albania, e la stessa legge di ratifica non prevede alcuna disposizione a riguardo, ma l'art. 9 del Protocollo statuisce che “in caso di nascita o di morte, i migranti [presenti nei centri di detenzione albanesi] sono sottoposti alle disposizioni della legislazione italiana”¹⁷², implicando evidentemente la possibilità che nei centri su suolo albanese possano essere trattenute anche donne in stato di gravidanza. L'eventualità che si tratti di un mero “refuso” redazionale appare comunque poco confortante, dal momento che la rilevanza della materia trattata meriterebbe un'adeguata attenzione alla normativa emanata anche dal punto di vista della scrittura formale delle singole disposizioni che la compongono.

Un altro profilo quanto meno potenzialmente problematico riguarda l'effettiva qualità dei servizi di accoglienza garantiti ai migranti custoditi nelle strutture di trattenimento realizzate in Albania. A tale proposito, va ricordato come il principio della fiducia reciproca fra gli Stati membri dell'Unione Europea previsto dal Regolamento Dublino III¹⁷³ sia considerato un elemento cardine del Sistema europeo comune d'asilo (CEAS). Tale principio impone a tutti i Paesi UE di dotarsi di un sistema di accoglienza dei richiedenti asilo capace in ogni sua fase rispetto alla definizione dello status di protezione (identificazione, procedure per il

¹⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION, *A humane and effective return and readmission policy*.

¹⁷⁰ M. GKILIATI, *The EU Returns Agency: The Commissions' Ambitious Plans and Their Human Rights Implications*, in *European Journal of Migration and Law*, 4/2022, 545–569.

¹⁷¹ Scettico sulla possibilità di rispettare il limite dei 28 giorni per l'esame di una domanda di asilo Satvinder S. Juss, il quale si domanda come sia stato individuato tale termine dal Protocollo Italia-Albania, considerato il fatto che di regola le stesse autorità italiane richiedono svariati mesi per il completamento di tale procedura, cfr. S. S. JUSS, *Written Submission for informal Hearing on 8th January 2024 at 5PM by Video-Conference* (Audizione presso la Camera dei Deputati), 8.1.2024, 9.ii.

¹⁷² Art. 9 comma 3 Protocollo Italia-Albania.

¹⁷³ [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione).

riconoscimento di status di protezione e garanzia delle condizioni di accoglienza previste dalla normativa europea¹⁷⁴, nonché in merito alle prospettive di integrazione socioeconomica) di garantire l'accesso a prestazioni volte ad assicurare la soddisfazione di bisogni vitali¹⁷⁵, e assicuri il rispetto della legalità delle procedure amministrative e giurisdizionali vigenti nello Stato membro¹⁷⁶.

In particolare, il principio di fiducia reciproca impone agli Stati membri di garantire che un soggetto totalmente dipendente dalla loro assistenza venga posto in condizione di «far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio», evitando che possa essere messa a rischio la sua salute fisica o psichica o che questi possa trovarsi «in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana»¹⁷⁷. Nel 2016 il sistema di accoglienza italiano è stato giudicato inadempiente dalla Corte EDU rispetto ai citati obblighi di tutela da garantire ai richiedenti asilo sottoposti alla sua custodia¹⁷⁸. Più recentemente, nell'aprile 2023, la divisione amministrativa del Raad van State, la suprema corte amministrativa dei Paesi Bassi, si era opposta al trasferimento verso l'Italia di richiedenti asilo, accogliendo alcuni elementi, fra cui una “*circular letter*” delle Autorità italiane emessa il 5 dicembre 2022, in cui si chiedeva una sospensione dei trasferimenti dei richiedenti asilo ai sensi del Regolamento Dublino¹⁷⁹. I giudici olandesi hanno interpretato la vicenda come una dimostrazione del fatto che il sistema di accoglienza dei rifugiati offerto dall'Italia sarebbe talmente carente da non riuscire a garantire i diritti sanciti dagli artt. 3 della CEDU e 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che prevedono il divieto di tortura e trattamento o pena disumano o degradante, vietando pertanto il trasferimento verso l'Italia di alcuni richiedenti asilo. I casi citati, a cui si aggiungono le denunce di molte agenzie e organizzazioni che si occupano della tutela umanitaria e giuridica dei migranti in Italia¹⁸⁰, sollevano dubbi sulla capacità delle autorità italiane di garantire

¹⁷⁴ V. spec. [Direttiva 2013/33/UE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

¹⁷⁵ [CGUE, Sentenza della Corte \(Grande Sezione\) del 19 marzo 2019 Abubacarr Jawo contro Bundesrepublik Deutschland \(Jawo\)](#), in cui la Corte richiama il principio di mutua fiducia che ispira lo spazio UE di libertà, sicurezza e giustizia e conclude che il trasferimento disposto ai sensi dell'art. 29 di Dublino III è consentito “a meno che il giudice investito del ricorso avverso la decisione di trasferimento non constati, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di tale rischio per il richiedente a causa del fatto che, in caso di trasferimento, quest'ultimo si verrebbe a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale”. Per un sunto dei punti salienti della sentenza v. la nota di M. BORRACCETTI e F. FERRI in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2019, [Rassegna di giurisprudenza europea](#).

¹⁷⁶ [CGUE, Sentenza della Corte \(Grande Sezione\) del 6 ottobre 2020 Commissione europea contro Ungheria](#). Per una accurata analisi della decisione cfr. S. BENVENUTI, [La libertà accademica e la sua tutela nello spazio europeo. Riflessioni sulla vicenda della Central European University alla luce della sentenza CGUE Commissione c. Ungheria del 6 ottobre 2020 \(C-66/18\)](#), in *Federalismi.it*, 4/2021, 22-58.

¹⁷⁷ [CGUE, Jawo contro Bundesrepublik Deutschland](#), cit.

¹⁷⁸ [CGUE, Sentenza della Corte \(Grande Camera\) del 15 dicembre 2016 Khlaifia e altri c. Italia](#), in cui l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 5 § 1 CEDU, che regola le condizioni secondo le quali una persona può essere legittimamente privata della libertà personale, ai danni di tre cittadini tunisini trattenuti nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa. Nello specifico, la Corte EDU ha stabilito nell'occasione che «la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà», e che «pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata “regolare” ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione».

¹⁷⁹ [Raad van State, 26 aprile 2023, 202300521/1/V1](#).

¹⁸⁰ M. PERRONE, [Migranti, «gestione disordinata»: ecco i punti deboli dell'accoglienza](#), *ilsole24ore*, 27.10.2023.

i diritti riconosciuti ai migranti nei propri centri di accoglienza e trattenimento¹⁸¹: dubbi che, se validi in riferimento a strutture presenti sul proprio territorio, a maggior ragione si pongono relativamente a impianti ospitati al di fuori dei confini nazionali.

Un altro aspetto, sia pratico che giuridico, riguarda la situazione al di fuori dei centri di accoglienza: secondo l'accordo, sarebbe compito delle autorità albanesi garantire l'ordine pubblico e la sicurezza al di fuori delle aree di accoglienza e durante i trasferimenti dei migranti. In caso di una loro uscita non autorizzata dei migranti di accoglienza, spetterebbe alle autorità albanesi riportarli nei centri stessi. Ciò implicherebbe un trasferimento di competenze dalle autorità italiane a quelle albanesi per quanto riguarda la condizione dei migranti quando lasciano i centri, ad esempio in caso di fuga: l'accordo regola tuttavia solo in minima parte la materia, che invece richiederebbe una regolamentazione molto più dettagliata, nell'interesse di tutte le parti coinvolte.

Un elemento poco considerato, ma invece di estrema importanza per le conseguenze giuridiche che comporta, riguarda il trattamento dei migranti che si rendano colpevoli di reati durante la loro permanenza nei centri di trattenimento albanesi. Il Protocollo prevede che in questi casi si applichi la giurisdizione italiana, la quale può venire esercitata dalla polizia e dall'autorità giudiziaria italiana, con modalità di partecipazione a distanza delle parti e del giudice. Nel caso in cui il giudice competente decida di applicare la misura della custodia cautelare in carcere, questa debba essere eseguita “mediante trasferimento presso idonee strutture” collocate nelle aree ove si applica il Protocollo. In sostanza, quindi, sarà necessario costruire anche una struttura carceraria in territorio albanese, in cui dare esecuzione alle sole misure cautelari, di cui tuttavia il testo del Protocollo non contiene alcuna regolazione specifica, e su cui è auspicabile che si intervenga in ambito parlamentare¹⁸².

Inoltre, l'accordo prevede che in caso di “cure urgenti” i migranti ospitati nelle enclave italiane si rivolgano alle strutture sanitarie albanesi, ma secondo le informazioni disponibili la sanità albanese non offre standard di cura adeguati, e sta affrontando un massiccio trasferimento all'estero di personale sanitario alla ricerca di condizioni di lavoro e di retribuzione migliori di quelle garantite in patria¹⁸³. Tuttavia, il Protocollo tra Tirana e Roma non tiene minimamente conto di come queste condizioni possano riflettersi sulla qualità dell'assistenza medica da garantire ai migranti trattenuti in territorio albanese, e di conseguenza sulla qualità della loro esistenza durante il periodo di detenzione in Albania, di cui comunque lo Stato italiano rimane responsabile in virtù dei citati obblighi internazionali vigenti.

A ciò si aggiunge quanto evidenziato dall'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) in un'analisi del Protocollo pubblicata il 22 novembre 2023, in cui si denunciano quelle che gli autori dello studio considerano gravi violazioni del diritto internazionale, comunitario e nazionale d parte dell'accordo¹⁸⁴.

¹⁸¹ E. CAVASINO, [Il sistema di accoglienza italiano in “crisi sistemica”: strategie nazionali e risposte sovranazionali](#), *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni, giugno 2023.

¹⁸² L. MASERA, [Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità](#), in *Sistema Penale*, 28.12.2023.

¹⁸³ A. TAYLOR, [Albanian healthcare workers flee en masse, government unfazed](#), euractiv.com, 5 .5.2022.

¹⁸⁴ ASGI, [L'analisi giuridica del Protocollo Italia - Albania](#), 22.11.2023.

Tra le principali critiche al testo, si lamenta il fatto che individui già sottoposti alla giurisdizione italiana, perché soccorsi e/o trasportati da navi dello Stato italiano – che, come ricordato, secondo il diritto italiano e internazionale costituiscono territorio italiano nelle zone di alto mare, anche nel caso di navi militari¹⁸⁵ –, subito dopo il salvataggio in mare o successivamente all’arrivo sul suolo italiano o nel mare territoriale italiano, vengano trasportati in Albania, Paese extracomunitario, impedendo loro l’ingresso nel territorio italiano e dell’Unione Europea, ed imponendo loro tutele procedurali e di accoglienza di fatto ridotte rispetto a quelle garantite in Italia nell’esame di eventuali loro domande di asilo. Nonostante l’accordo, tuttavia, l’ingresso dei migranti in Italia e nell’UE sarebbe già avvenuto nel momento in cui mettono piede su una nave o un aereo italiano¹⁸⁶. Pertanto, qualora il migrante, soccorso da una nave italiana e a bordo della stessa, esprimesse l’intenzione di richiedere la protezione internazionale, non potrebbe essere trasportato in Albania durante il periodo di presentazione ed esame della sua domanda, in quanto le norme europee (che si applicano al territorio italiano a cui, come detto, la nave italiana è equiparata) prevedono quasi sempre il diritto del richiedente a rimanere nel territorio dello Stato membro per tutta la durata dell’esame della sua domanda – salvo il caso di domanda reiterata o di estradizione o di mandato di arresto europeo o di consegna alla Corte penale internazionale¹⁸⁷. Sul punto è opportuno ricordare una specifica, estensiva interpretazione del principio di non refoulement fornita nella sentenza di I grado n. 22917/2019 del Tribunale di Roma¹⁸⁸: in essa, si avvalorava l’interpretazione del divieto di non respingimento come un principio che trova attuazione non solo nel divieto di trasferire verso un territorio in cui la vita e la libertà di una persona possono essere minacciate, ma anche nell’obbligo positivo di assicurare accesso al territorio nazionale per poter formulare una domanda di asilo. Secondo questa linea giurisprudenziale, tale diritto di ingresso deve essere riconosciuto sia a coloro che si trovano alla frontiera italiana, sia a tutti coloro che, sebbene intercettati in alto mare, rischiano un respingimento illegittimo verso un Paese non sicuro. Ne consegue una concezione del non-refoulement come un principio da declinare anche nei termini di diritto di sbarco del richiedente asilo nel territorio italiano, al fine di ricevere un adeguato esame della propria situazione personale¹⁸⁹. Pur ricordando che i centri previsti in Albania dovrebbero costituire un’enclave

¹⁸⁵ [Art. 4 Codice della Navigazione](#): “Le navi italiane in alto mare e gli aeromobili italiani in un luogo o spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato sono considerati territorio italiano”.

¹⁸⁶ Dissente parzialmente su questo Luca Masera, secondo il quale non sarebbe possibile “ritenersi che, ai fini del radicamento della giurisdizione relativa al riconoscimento della protezione internazionale, sia del tutto corretta l’equiparazione tra l’essere a bordo di una nave italiana e l’essere sul territorio italiano”, distinguendo tra le competenze dello Stato di appartenenza del natante che compie un’operazione di salvataggio di naufraghi in mare, e quello dello Stato che offra il luogo sicuro nel quale vengono sbarcati i salvati, sul quale ricade la competenza per la valutazione delle eventuali domande di protezione da questi presentate, e a dover essere considerato Stato di primo ingresso nell’Unione ai fini dell’applicazione della normativa europea. In ogni caso, Masera conclude sul punto come la questione della distinzione citata nel caso in esame debba considerarsi irrilevante, “posto che comunque la responsabilità per la valutazione delle domande di protezione viene assunta dall’Italia, esattamente come se gli stranieri fossero giunti sul territorio dello Stato”, cfr. L. MASERA, [Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità](#), cit.

¹⁸⁷ Art. 9 [Direttiva 2013/32/UE](#): “I richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai soli fini della procedura, fino a quando l’autorità accertante non abbia preso una decisione conformemente alle procedure di primo grado di cui al capo III [della direttiva]”.

¹⁸⁸ [Sentenza n. 22917/2019](#), pubbl. il 28/11/2019.

¹⁸⁹ Si pone a riguardo la questione del contemperamento tra il diritto dello Stato di proteggere il proprio territorio provvedendo tra l’altro ad espellere chi cerchi di attraversarne i confini senza essere stato autorizzato a farlo, e il dovere di

giurisdizionale italiana in territorio albanese, resta da chiarire se ciò sia sufficiente a soddisfare le esigenze poste dall'interpretazione fornita dalla sentenza citata¹⁹⁰.

Questo punto è stato ulteriormente chiarito dalla Corte EDU, che nella citata sentenza Hirsi del 2012 ha precisato come “secondo il diritto internazionale in materia di protezione dei rifugiati, il criterio decisivo da prendere in considerazione per stabilire la responsabilità di uno Stato non è se la persona interessata dal respingimento si trovi nel territorio dello Stato o a bordo di una nave battente la sua bandiera, ma se sia soggetta al suo controllo effettivo e alla sua autorità”. Secondo i giudici di Strasburgo, questa interpretazione costituisce un divieto generale di respingimento dei migranti verso un territorio diverso da quello dello Stato competente: un divieto che “costituisce un principio di diritto internazionale consuetudinario vincolante per tutti gli Stati, compresi quelli che non sono parti della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati o di qualsiasi altro trattato di protezione dei rifugiati. È anche una norma di *jus cogens*: non è soggetta ad alcuna deroga ed è imperativa, in quanto non può essere oggetto di alcuna riserva”, come risulta dagli articoli 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 42 § 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati e VII § 1 del Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati¹⁹¹.

Né può essere trattenuto in Albania un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro che abbia presentato domanda in una zona di frontiera, al quale dovrebbe essere applicata la summenzionata procedura accelerata di frontiera, poiché se è vero che dovrebbero essere trasportati in Albania solo coloro che sono stati soccorsi nel mare internazionale, il mare internazionale non è una zona di frontiera; se invece si trattasse di un cittadino proveniente da un Paese sicuro che presenta domanda di protezione internazionale dopo essere stato trasportato e identificato nel centro albanese previsto dall'Accordo, è chiaro che l'Albania non rientra nella zona di frontiera italiana¹⁹².

L'ASGI ricorda anche come il diritto dell'UE in materia di protezione internazionale si applichi indistintamente nel territorio degli Stati membri, alle frontiere, nelle zone di transito e nelle acque territoriali¹⁹³, mentre la stessa Commissione Europea nel già citato documento “*The legal and practical feasibility of disembarkation options follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018*”¹⁹⁴ esclude un'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE in materia di asilo. Le parole della Commissaria europea Ylva Johansson, secondo la quale “se le leggi italiane vengono applicate, le persone dovrebbero essere esaminate secondo le leggi italiane dalle autorità italiane e, dopo una

garantire protezione ad individui bisognosi di tutela secondo gli obblighi internazionali contratti dallo Stato stesso, cfr. a riguardo I. PAPANICOLOPULU, G. BAJ, [Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2020, 23-50.

¹⁹⁰ M. GIUFFRÉ, [Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019](#), in *Questione Giustizia*, 1/2020.

¹⁹¹ Corte EDU, [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), 23.2.2012, cit., nota 11.

¹⁹² ASGI, [Il Protocollo italo-albanese in materia migratoria prevede norme incerte ed illegittime](#), 21.11.2023, 3.

¹⁹³ Così anche secondo il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esiliati, che in una valutazione del Protocollo Italia-Albania ricorda come, a prescindere dall'ubicazione materiale dei centri verso cui sono diretti i migranti, in essi «si applica il diritto primario dell'UE, compresa la Carta dei Diritti Fondamentali», s. ECRE, [Preliminary Comments on the Italy-Albania Deal](#), 9.11.2023.

¹⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION, [The legal and practical feasibility of disembarkation options follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018](#).

decisione (positiva) in materia di asilo, essere portate in Italia o, in caso contrario, nel Paese di origine e, se non è possibile, in Italia”, non cambiano quanto appena riportato. Pertanto, la tesi secondo cui “l’Italia si sta conformando al diritto dell’UE, il che significa che le regole sono le stesse. Ma giuridicamente parlando, non è la legge dell’UE ma è la legge italiana (che) segue la legge dell’UE”¹⁹⁵ appare in verità viziata da apoditticità, poiché non chiarisce come nei centri albanesi sarebbe garantito a priori il rispetto della legge italiana, e come questa possa essere considerata a sua volta a priori conforme alla legge europea in assenza di una valutazione da parte di un’ autorità giurisdizionale competente. A ciò si aggiungono i vincoli sanciti dalla CEDU, di cui sono stati riconosciuti concreti margini di applicabilità anche in un regime di extraterritorialità, con il contestuale diritto degli individui interessati di invocare la tutela di propri diritti ai sensi della Convenzione di fronte alla Corte EDU¹⁹⁶.

Secondo l’interpretazione di Johansson, in ogni caso, il Protocollo tra Italia e Albania non violerebbe il diritto dell’UE. A sua volta, il Ministro degli Esteri Antonio Tajani deduce dalle argomentazioni di Johansson che “il diritto dell’UE non si applica al di fuori del territorio dell’Unione Europea, ma non c’è violazione del diritto. Non si applica, ma non c’è nemmeno violazione”¹⁹⁷. Tuttavia, come è stato ricordato con ampi riferimenti, secondo la legge italiana le navi italiane sono equiparate a tutti gli effetti al territorio italiano; pertanto, le stesse procedure e garanzie previste dal diritto dell’UE dovrebbero applicarsi a tutti i migranti trasportati da navi italiane. A ciò si aggiunga la giurisprudenza della Corte EDU, la quale ha chiaramente affermato che le attività d’intercettazione di imbarcazioni, anche in alto mare, attirano la giurisdizione dello Stato che esegue l’intercettazione¹⁹⁸. Dal momento dell’effettiva assunzione in controllo dell’imbarcazione, pertanto, tutte le persone a bordo ricadono sotto la giurisdizione dello Stato di intercettazione, che deve salvaguardare e proteggere i loro diritti umani. Peraltro, è stato evidenziato come nel caso in cui il migrante manifestasse la volontà di presentare domanda di asilo mentre si trovi a bordo di imbarcazione italiana, tale volontà andrebbe considerata come se manifestata in territorio italiano, considerato anche che ai sensi dell’art. 6 della Direttiva 2013/32/UE, corroborata dalla giurisprudenza in materia della Corte Europea di Giustizia¹⁹⁹, la presentazione di una domanda di asilo si riferisce alla manifestazione di volontà e non alla presentazione e registrazione formale dell’istanza. In ogni caso, una tale eventualità impedirebbe un suo successivo trasferimento verso i centri di trattenimento albanesi, così come previsto dall’art. 9 comma 1 della Direttiva 2013/32/UE, con cui si garantisce il diritto del richiedente asilo a rimanere nello Stato membro verso il quale ha rivolto domanda di asilo fino al termine della procedura di valutazione della sua richiesta²⁰⁰. A questo riguardo si aggiunga quanto

¹⁹⁵ J. LIBOREIRO, *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson*, euronews.com, 15.11.2023.

¹⁹⁶ A. LIGUORI, *Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2016, 135-158, secondo la quale «the outsourcing of migration control, and in particular of the processing of asylum claims, cannot imply a shift of responsibility» (158).

¹⁹⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta del 21 novembre 2023*, 26.

¹⁹⁸ Corte EDU, *Medvedyev e al. c. Francia*, 10.7.2008.

¹⁹⁹ Cfr. Corte di Giustizia UE, *causa C-36/20 PPU*, par. 83.

²⁰⁰ La *Direttiva 2013/32/UE* prevede all’art. 9 comma 2 solo alcune specifiche deroghe all’applicazione dell’obbligo di permanenza del richiedente asilo sul territorio dello Stato membro destinatario della domanda di asilo, sancendo che “gli Stati membri possono derogare a questa disposizione solo se l’interessato presenta una domanda reiterata ai sensi dell’articolo 41,

recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione, la quale nella sentenza nr. 32070 del 2023 ha stabilito che “ai sensi dell’art. 10 ter del D.lgs. n. 286/1998 deve essere assicurata a tutti gli stranieri condotti per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso gli appositi punti di crisi una informativa, completa ed effettiva, sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell’Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, trattandosi di un obbligo diretto ad assicurare la correttezza delle procedure di identificazione e a ridurre i margini di errore operativo; detto obbligo sussiste anche nel caso in cui lo straniero non abbia manifestato l’esigenza di chiedere la protezione internazionale, posto che il silenzio ovvero una eventuale dichiarazione incompatibile con la volontà di richiederla, che deve in ogni caso essere chiaramente espressa e non per formule ambigue, non può assumere rilievo se non risulta che la persona è stata preventivamente compiutamente informata”²⁰¹. Pertanto, dalla giurisprudenza citata si evince che un eventuale trasferimento di migranti da imbarcazioni italiane verso i centri albanesi senza previa adeguata informazione degli stessi sulle procedure di richiesta di asilo prima del trasferimento stesso, inficerebbe successivi provvedimenti di respingimento a loro carico²⁰². Non sembra rilevare il fatto che, nel caso in esame, il migrante si trovi su un’imbarcazione italiana e non in un centro hotspot, dal momento che il Protocollo Italia-Albania prevede il suo trasferimento immediato via mare presso i centri in territorio albanese: gli obblighi di completa ed adeguata informazione sulla possibilità di accedere alle procedure di richiesta di asilo andrebbero quindi adempiuti fin dal momento in cui il migrante mette piede sull’imbarcazione italiana, a meno di non voler prospettare una disparità di trattamento - difficilmente compatibile con il dovere di eguale applicazione della legge - tra coloro che vengano trasferiti in centri di accoglienza italiani rispetto a quelli destinati alle strutture in territorio albanese.

In ogni caso, per quanto attiene ai rapporti tra il diritto UE e la normativa italiana, l’art. 4 comma 1 della L. 14/2024 di ratifica del Protocollo precisa che ai migranti detenuti in Albania “si applicano, in quanto compatibili²⁰³, il d.lgs. 286/1998 (il cd. TUI), il d.lgs. 251/2007 (normativa di attuazione della direttiva 2004/83/CE, cd. direttiva qualifiche), il d.lgs. 25/2008 (normativa di attuazione della direttiva 2005/85/CE, cd. direttiva procedure), il d.lgs. 142/2015 (normativa di attuazione della Direttiva 2013/33/UE, cd. Direttiva Accoglienza) e la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all’ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale”: la disposizione richiama esplicitamente i quattro decreti legislativi che costituiscono la base normativa più significativa in materia di immigrazione e di protezione internazionale, e non solo. L’articolo statuisce infatti espressamente che ai centri in Albania si applica sia il corpus normativo nazionale che europeo relativo tanto alle modalità di

o se essi intendono consegnare o stradare, ove opportuno, una persona in altro Stato membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo o altro, o in un paese terzo, o presso un giudice o un tribunale penale internazionale.”

²⁰¹ Corte di Cassazione, Sezione 1 civile, [Sentenza n. 32070 del 20.11.23](#), par. 6.

²⁰² Per una ricognizione degli obblighi di identificazione ed informazione dei migranti a carico delle autorità italiane v. G. SAVIO, [Il trattamento riservato ai migranti sbarcati sulle coste italiane. Obbligo di identificazione e di informazione nell’approccio hotspot](#), Scheda ASGI, giugno 2018.

²⁰³ Sulle problematichità di questo inciso v. infra, in questo paragrafo.

ingresso e soggiorno dello straniero in Italia, quanto con riferimento all'accesso alle diverse forme di protezione internazionale²⁰⁴.

In verità, proprio con riferimento allo spazio di applicazione della normativa europea, come anticipato l'art. 4 comma 1 della L. 14/2024 prevede che quest'ultima venga applicata ai migranti trattenuti in territorio albanese “in quanto compatibile”: una precisazione che lascerebbe presumere l'intento del legislatore di differenziare la condizione dei richiedenti asilo trattenuti nei centri albanesi da quella degli omologhi migranti ristretti nei CPR italiani. Ne deriverebbe un regime di gestione dei migranti palesemente a rischio di causare gravi discriminazioni tra i migranti che saranno trasportati in Italia, per i quali saranno pienamente operative le norme del sistema comune europeo di asilo, e quelli che invece saranno destinati ai centri in Albania, a cui le garanzie previste dal sistema europeo si applicherebbero – appunto - “solo in quanto compatibili”²⁰⁵. In che misura una disposizione del genere possa reggere ad un sindacato di costituzionalità che ne verifichi la compatibilità con il principio di uguaglianza, in verità, resta un interrogativo assolutamente legittimo²⁰⁶.

Quanto riportato rende le osservazioni di Johansson sulla compatibilità del Protocollo con la disciplina europea dell'asilo piuttosto ambigue e contraddittorie. In alternativa, anche nel caso in cui il diritto dell'Unione Europea non dovesse applicarsi, sarà certamente applicabile il “solo” diritto italiano, ovvero l'art. 10, comma terzo, Cost.: questo garantisce a tutti gli stranieri l'asilo costituzionale e richiede, tra l'altro, il diritto di entrare nel territorio italiano e non in Paesi terzi che non sono territorio nazionale²⁰⁷, statuendo una forma di protezione molto più favorevole rispetto al diritto europeo ed escludendo la possibilità di esaminare le domande di asilo ricorrendo alle procedure accelerate previste dal diritto europeo²⁰⁸. Ad analoga conclusione dovrebbe pervenirsi riguardo al trattenimento dei migranti sottoposti a procedure di espulsione, ai quali dovrebbe essere applicata la Direttiva 115/2008/CE²⁰⁹, che tuttavia non potrebbe essere attuata nei centri di rimpatrio situati al di fuori del territorio dell'Unione. In ogni caso, nessuna procedura di asilo o di espulsione può essere effettuata al di fuori del territorio italiano.

Altri hanno richiamato l'attenzione sulle garanzie da assicurare a tutti i richiedenti asilo in base alle normative europee durante il periodo di detenzione a cui sono sottoposti, in attesa dell'esito della loro domanda di asilo²¹⁰. Anche per i migranti detenuti nei centri in Albania, quindi, deve essere garantito senza eccezioni l'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui il diritto di ricevere “informazioni sulla procedura in relazione alla situazione particolare del richiedente” e di

²⁰⁴ L. MASERA, [Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità](#), cit.

²⁰⁵ C. SICCARDI, [La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali](#), in Osservatorio AIC, 2/2024, 112-137 (126).

²⁰⁶ Molto scettica a riguardo C. FAVILLI, la quale nella citata [Audizione 8 gennaio 2024 del Protocollo Italia-Albania](#), a pag. 5 ricorda come “l'applicazione il diritto dell'Unione unilateralmente esteso da uno Stato membro, come nel caso del Protocollo, non deve ostacolare l'applicazione del diritto dell'Unione e deve essere conforme allo stesso diritto UE che si va ad estendere”.

²⁰⁷ Art. 10, comma terzo, Cost.: “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.”

²⁰⁸ G. SCHIAVONE, [Accordo tra Italia e Albania, così il governo si è smentito da solo...](#), unita.it, 23.11.2023.

²⁰⁹ [Direttiva 2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

²¹⁰ G. SCHIAVONE, [Ecco perché l'accordo tra Italia e Albania è illegale: tutte le procedure che violano il diritto europeo](#), unita.it, 10.11.2023.

comunicare con “organizzazioni che forniscono assistenza legale o altra consulenza ai richiedenti”²¹¹. Si tratta di obblighi chiari e ineludibili, per i quali, d’altra parte, il Protocollo non fornisce alcuna indicazione concreta su come verranno rispettati nelle strutture detentive che verranno istituite sul territorio albanese.

In realtà, per consentire ai richiedenti asilo di accedere all’assistenza legale prevista, sarebbero disponibili due opzioni: la costruzione di strutture adiacenti ai centri di detenzione in territorio albanese, oppure la fornitura di strumenti telematici per consentire il collegamento a distanza tra i migranti e i loro rappresentanti legali. Nel primo caso, si porrebbero ovvi problemi pratici per i rappresentanti legali tenuti a raggiungere regolarmente i loro assistiti in Albania; nel secondo caso, la riservatezza dei colloqui tra richiedenti asilo e avvocati sarebbe messa a rischio, in quanto la gestione dei collegamenti telematici non sarebbe nell’esclusiva disponibilità dei migranti e dei loro tutori legali. A questo proposito, peraltro, vale la pena sottolineare come l’art. 4 comma 3 del d.d.l. attuativo del Protocollo, ora traslato nella L. 14/2024, preveda che sia “assicurato, mediante collegamento da remoto tra il luogo dove si trova lo straniero e quello dove si trova il difensore, il diritto di conferire riservatamente con quest’ultimo con modalità audiovisive”, ma non tiene conto delle problematiche giuridiche e pratiche connesse al ricorso a questa soluzione. In particolare, colpisce la discrepanza tra questa disposizione e la presa d’atto della Ragioneria Generale dello Stato, che nella citata relazione tecnica sulle condizioni dei siti destinati ad accogliere i centri previsti dal Protocollo, attesta al momento la completa assenza sia di una rete telefonica che di accesso ad Internet²¹²: una carenza tecnica cruciale per la corretta operatività dei centri, per il quale un malfunzionamento delle connessioni telefoniche e telematiche potrebbe tradursi in inevitabili prolungamenti del trattenimento dei richiedenti asilo nelle strutture albanesi, verosimilmente escluse o quanto meno contenute laddove gli stessi fossero allocati in omologhi centri di identificazione in territorio italiano. Nel successivo comma 5 dello stesso articolo, d’altro canto, lo stesso Legislatore, consapevole delle eventuali ricadute delle possibili carenze tecniche sul sistema di gestione dei migranti sotteso ai centri previsti in Albania, si affetta prevedere che “quando non è possibile la partecipazione all’udienza con modalità audiovisive da remoto”, viene riconosciuto all’avvocato che debba fisicamente recare nei centri in Albania un rimborso delle spese di viaggio e soggiorno, con modalità da definirsi tramite decreto del Ministro della Giustizia, e in ogni caso di importo non superiore ai 500 Euro. Anche in questo caso, tuttavia, permane il rischio di indebiti prolungamenti del trattenimento in Albania dei migranti in attesa di asilo, a cui si aggiungono gli ulteriori costi per l’erario pubblico dovuti al pagamento delle trasferte dei legali in loco affinché questi possano interagire con i propri assistiti – costi verosimilmente meno onerosi qualora i migranti fossero trattenuti in territorio nazionale italiano.

In ogni caso, come è evidente, si tratta di questioni che non coinvolgono soltanto gli aspetti procedurali, ma anche e soprattutto i profili sostanziali connessi alla legalità dell’accordo tra Italia e Albania, sui quali le autorità italiane dovranno fornire informazioni adeguate a dimostrare che

²¹¹ Art. 19 [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.

²¹² V. *supra*, par. 3.1.

il patto rispetta i vincoli giuridici vigenti²¹³. Nel complesso, considerate le tante deroghe alle normative nazionali attualmente in vigore sul piano giurisdizionale civile e penale a cui il Protocollo darebbe luogo, c'è chi ha definito i due centri di detenzione previsti nella enclava italiana in territorio albanese come una “colonia detentiva extraterritoriale” - figura fino ad ora ignota nell'ordinamento italiano²¹⁴.

In attesa di conoscere la conclusione dell'iter parlamentare di ratifica del provvedimento, i tanti profili di verosimile impraticabilità del Protocollo Italia-Albania rilevati suscitano tuttavia il sospetto che esso rappresenti in realtà un'iniziativa di carattere prettamente mediatico, utile da presentare nella campagna elettorale precedente alle consultazioni europee del giugno 2024, la cui effettiva realizzabilità tuttavia poco interessi alle sedi istituzionali che pure se ne sono fatte artefici e promotrici.

4. Praticabilità (scarsa) e pericoli (molti) dell'esternalizzazione delle procedure di asilo

Da diversi anni è diffusa nell'opinione pubblica europea la convinzione che l'aumento dei migranti in Europa causi un peggioramento delle condizioni di vita delle comunità nazionali, sia in termini di minacce alla sicurezza pubblica che di minori opportunità di lavoro per i cittadini, costretti a competere con lavoratori stranieri disposti a svolgere le stesse mansioni per salari più bassi e privi delle tutele economiche e giuridiche previste dalla legge²¹⁵, e che l'approccio prettamente securitario al tema sia pressoché l'unico efficace e praticabile²¹⁶. Secondo un sondaggio di Eurobarometro, nell'inverno 2021-22 la questione migratoria rappresentava la principale preoccupazione per il 22% degli intervistati, superata solo dal cambiamento climatico (26%) e dall'aumento dell'inflazione e del costo della vita (24%)²¹⁷. Ciò produce conseguenze anche a livello politico, dato il diffuso successo dei partiti di estrema destra in tutta Europa, in grado di far leva sulle paure verso i migranti per aumentare il proprio sostegno elettorale²¹⁸. A questo proposito, non importa quanto siano fondati i timori per le “ondate di rifugiati”: se il discorso pubblico si evolve in un certo modo e il populismo di destra riesce a cavalcare questi sentimenti, ciò si traduce in una perdita di consensi per i partiti tradizionali (sia di destra che di

²¹³ M. SAVINO, F. V. VIRZÌ, [Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità](#), in *Blog ADiM*, novembre 2023, 6-7.

²¹⁴ L. MASERA, [Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità](#), cit.

²¹⁵ R. WIKE, B. STOKES, K. SIMMON, [Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs](#), Pew Research Center, 11.7.2016.

²¹⁶ C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, 361-388.

²¹⁷ EUROBAROMETER, *Standard Eurobarometer 96 - Winter 2021-2022*. Va d'altro canto considerato che il dato risente in qualche misura anche del generale clima politico europeo e globale: in un analogo sondaggio di aprile 2024, alla domanda su quali fossero i settori in cui l'UE avrebbe dovuto intervenire nel prossimo futuro, il campione intervistato indicava in primo luogo le politiche di difesa e sicurezza, l'ambiente e la salute, mentre le politiche migratorie figuravano solo al quarto posto, al pari di quelle economiche, cfr. EUROBAROMETER, [Standard Eurobarometer 101, Spring 2024](#), 51.

²¹⁸ THE ECONOMIST, [Right-wing anti-immigrant parties continue to receive support in Europe](#), 10.9.2018.

sinistra) e in una crescente presenza di rappresentanti di forze politiche di destra radicale e spesso euroscettiche nei parlamenti e nei governi europei²¹⁹.

È quindi comprensibile che gli attori politici siano alla ricerca di soluzioni che rispondano alla percezione negativa dei rispettivi elettorati riguardo alla presenza di migranti nei loro territori. Tra le possibili strade considerate percorribili, come illustrato più sopra, sia le istituzioni dell'UE che i vari governi europei hanno iniziato a valutare sempre più seriamente la possibilità di trasferire i richiedenti asilo in Paesi terzi, e/o di esternalizzare le procedure di esame delle domande di protezione internazionale dei migranti diretti in Europa. Si tratta di una tendenza ormai diffusa, che vede un numero sempre maggiore di Paesi del cosiddetto *Global North*²²⁰ (dagli Stati Uniti a Israele e Australia, oltre all'Europa) tentati dall'idea di risolvere il problema degli arrivi massicci di migranti trasferendo la logistica della gestione delle domande di asilo in Paesi terzi²²¹. In cambio, i Paesi occidentali si dichiarano pronti a offrire condizioni vantaggiose per l'accesso legale alle loro frontiere a quote di cittadini dei Paesi terzi disposti a ospitare le procedure d'asilo, impedendo così l'ingresso in Occidente ai migranti provenienti dai Paesi del cosiddetto *Global South*²²², e questo nonostante l'acclarata esistenza di un diritto a cercare protezione al di fuori dei confini nazionali espressamente riconosciuta a livello internazionale²²³. In questo modo, dunque, anche il contesto europeo assumerebbe un approccio meramente securitario alla gestione dei flussi migratori²²⁴, nonostante la presenza di una cultura giuridica del Vecchio Continente reiteratamente richiamata dalle tante pronunce giurisprudenziali in materia²²⁵, che solleva tra l'altro la cruciale questione della garanzia di giustizia a individui che vedono nella migrazione l'unica alternativa ad un contesto di sperequata disponibilità di risorse e possibilità di godere di degne condizioni esistenziali²²⁶.

4.1. L'imprescindibilità dei vincoli giuridici

²¹⁹ J. MORAN, *Climate, conflict, and migration: Europe's next frontier of populism*, European Center for Populism Studies, 7.12.2022.

²²⁰ Questa espressione dovrebbe includere il Nord America e l'Europa, Israele, il Giappone e la Corea del Sud, nonché l'Australia e la Nuova Zelanda, secondo la [classificazione](#) della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD).

²²¹ L. RIEMER, *Carrot and Stick: How Western States Lure and Pressure Third States into Cooperating in Migration Control and What This Means for Migrants' Rights*, opiniojuris.org, 22.7.2019.

²²² Un termine che comprende ampiamente i Paesi delle regioni di Africa, America Latina e Caraibi, Asia (senza Israele, Giappone e Corea del Sud) e Oceania (senza Australia e Nuova Zelanda), secondo la [classificazione](#) UNCTAD.

²²³ V. per tutti Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 13 comma 2 ("Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese") e 14 comma 1 ("Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni"). Cfr. sull'applicazione del punto al contesto migratorio europeo Francesca De Vittor, *Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno di provarci*, Diritti umani e diritto internazionale, 1/2014, 63-82.

²²⁴ Critico sulla scelta di un approccio al fenomeno migratorio esclusivamente incentrato sul contenimento delle sue conseguenze per la sicurezza sociale, e dunque inteso solo in termini di "difesa" dello spazio europeo dai richiedenti asilo, laddove i migranti sono i soggetti deboli e centrali della materia, che dovrebbero pertanto essere posti al centro delle discipline regolatorie delle forme di protezione internazionale erogate G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, Giappichelli, 2021, in part. 269 ss.

²²⁵ Per una ricognizione sul tema v. G. ROMEO, [Diritti fondamentali e immigrazione](#), in *Federalismi.it*, num. Spec. 2/2019, 5-16 (spec. 7 ss.).

²²⁶ M.C. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, Harvard U.P., 2006.

Trattandosi di una strategia sempre più messa alla prova in Europa²²⁷, è opportuno chiedersi se tali piani siano, innanzitutto, effettivamente realizzabili nel contesto europeo e, in secondo luogo, se possano rappresentare soluzioni realmente efficaci per risolvere il massiccio afflusso di migranti che il Vecchio Continente sta affrontando da tempo²²⁸.

È stato evidenziato come, nonostante le profonde differenze tra i due, l'accordo tra Regno Unito e Ruanda e quello tra Italia e Albania per l'esternalizzazione delle procedure di identificazione dei richiedenti asilo presentino diversi elementi di criticità rispetto agli standard giuridici nazionali, europei e internazionali esistenti²²⁹. Nel caso del Regno Unito, la bocciatura della Corte Suprema ha dimostrato in primo luogo l'incompatibilità del piano con la legislazione interna, ma ne ha denunciato anche le numerose criticità rispetto alla legislazione europea in materia di diritti umani e fondamentali: il fatto che la sentenza dei cinque giudici supremi britannici non abbia bocciato definitivamente l'accordo non cambia in alcun modo il fatto che esso, per essere giudicato ammissibile, deve comunque dimostrare di rispettare la normativa e la giurisprudenza europea in materia di richiedenti asilo. La proposta delle frange più estreme dei conservatori britannici di far uscire la Gran Bretagna dalla Convenzione EDU, inizialmente scartata ma recentemente tornata in auge²³⁰, dimostra come anche i più convinti sostenitori del piano siano consapevoli che il Regno Unito non potrà mai realizzare una simile strategia finché sussistono i vincoli europei ancora vigenti dopo la Brexit. E anche se Londra dovesse uscire dalla CEDU, il governo britannico sarebbe comunque costretto a rispettare gli obblighi internazionali previsti dalle convenzioni sull'asilo a cui la Gran Bretagna ha aderito²³¹.

La questione si pone a maggior ragione per l'Italia e per gli altri Stati membri dell'UE che, oltre ai vincoli statuiti dal rispettivo dettato costituzionale²³² e dalla CEDU, sono chiamati a rispettare anche quelli previsti dalle normative comunitarie, oltre agli obblighi internazionali generali ai quali è vincolato anche il Regno Unito. La sensazione è che quello di Londra prima, e di Roma poi, rappresentino al momento dei "progetti pilota" il cui esito finale è seguito con attenzione anche da altri governi europei, come quello tedesco,²³³ per accertare se potranno a loro volta adottare strategie simili²³⁴.

Eppure, commentando il protocollo d'intesa Italia-Albania, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović ha recentemente affermato che il patto "è indicativo di una più ampia spinta da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa a perseguire vari modelli

²²⁷ M. MACGREGOR, [Europe considers offshore screening of asylum seekers after UK ruling](#), infomigrants.net, 16.11.2023.

²²⁸ B. WARD, [Think Fortress Europe is the answer to migration? Get real](#), euronews.com, 9.1.2018, aggiornato 9.5.2019.

²²⁹ È stato anche sottolineato che il Patto europeo sull'asilo ha interiorizzato strategie di esternalizzazione delle procedure di asilo che sembrano ispirarsi proprio al Patto Regno Unito-Ruanda, cfr. F. R. PARTIPILO, [The UK - Rwanda Migration Partnership under the scrutiny of the Strasbourg Court: Externalising asylum while bypassing refugee law?](#), agosto 2022.

²³⁰ [UK condemns court decision to block Rwanda deportation, will not leave convention](#), reuters.com, 16.6.2022.

²³¹ M. GRUNDLER, E. GUILD, [The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law](#), eumigrationlaw.eu, 29.4.2022.

²³² A. ALGOSTINO, [L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione](#), in *costituzionalismo.it*, 1/2017, 139-182.

²³³ [Germany's Scholz looking 'closely' at Italy's migrant deal with Albania](#), reuters.com, 11.11.2023. Anche la CDU, attualmente il principale partito di opposizione tedesco, si è recentemente espressa con favore sulla possibilità di adottare pure in Germania strategie simili a quella attualmente tentata dal Regno Unito in Ruanda, v. B. KNIGHT, [Migration: CDU debattiert Ruanda-Plan für Asylbewerber](#), in *Deutsche Welle*, 28.12.2023.

²³⁴ Spicca, per contrasto rispetto a queste tendenze, il richiamo agli Stati a regolare le politiche migratorie nel rispetto delle proprie responsabilità quando è in gioco la dignità umana, v. R. BROWNSWORD, *Migrants, State Responsibilities, and Human Dignity*, in *Ratio Juris*, 1/2021, 6-28.

di esternalizzazione dell'asilo come potenziale 'soluzione rapida' alle complesse sfide poste dall'arrivo di rifugiati, richiedenti asilo e migranti. Tuttavia, le misure di esternalizzazione aumentano significativamente il rischio di esporre rifugiati, richiedenti asilo e migranti a violazioni dei diritti umani.²³⁵ Il differimento della responsabilità oltre confine da parte di alcuni Stati incentiva anche altri a fare lo stesso, con il rischio di creare un effetto domino che potrebbe minare il sistema europeo e globale di protezione internazionale²³⁶.

L'urgenza di arginare gli arrivi di migranti nel Vecchio Continente sta portando molti governanti europei a cercare espedienti per aggirare i vincoli normativi vigenti in materia, dimenticando però che in una comunità di diritto il rispetto dei valori e dei principi giuridici è un prerequisito affinché le misure regolative risultino effettivamente ammissibili e capaci di produrre effetti²³⁷. L'esempio del Regno Unito illustra bene il problema: approntare una disciplina della materia ignorando i vincoli del proprio ordinamento giuridico rischia di tradursi in una perdita di tempo inutile a risolvere il problema che si intende affrontare, perché a differenza dei governi, i tribunali, soprattutto quelli di ultima istanza, prestano molta più attenzione agli obblighi a cui la legislazione deve sottostare che ai sondaggi politici. Il Governo di Rishi Sunak ha scelto di non rispettare questi obblighi e, un anno dopo aver stretto il patto con il Ruanda, sembra ritrovarsi al punto di partenza rispetto al tentativo di arginare gli sbarchi di migranti sulle coste britanniche, con il Protocollo d'intesa Italia-Albania che rischia di seguire la stessa sorte, considerata l'indipendenza delle corti costituzionali occidentali dal potere politico²³⁸, mentre lo stesso Patto europeo sull'asilo presenta criticità che potrebbero portare al suo rigetto da parte della Corte di giustizia europea o della Corte EDU, oltre che da parte delle supreme corti nazionali.

La questione del rispetto dei vincoli giuridici, peraltro, non sembra essere un'esigenza dei soli giudici europei. L'8 novembre 2023, l'Alta Corte australiana ha emesso una sentenza storica nel caso NZYQ²³⁹, dichiarando costituzionalmente invalida la politica di detenzione a tempo indeterminato per i veri richiedenti asilo o apolidi senza prospettive di reinsediamento. A seguito della decisione, il Ministro competente ha dovuto ordinare il rilascio di oltre 140 persone detenute per motivi di immigrazione. La decisione ha ribaltato un precedente giuridico ventennale. Sebbene la decisione dell'Alta Corte si riferisca specificamente al contesto legale australiano, è noto come molti politici in Europa abbiano richiamato spesso la politica di Canberra basata sulla

²³⁵ E. GUILD, *Migrants at the Gates of Europe: the problem of impunity regarding use of force at borders*, in G. CATALDI, P. HILPOLD (eds.), *Migration and Asylum Policies Systems' national and supranational Regimes. The General Framework and the Way Forward*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, 57-76.

²³⁶ [Agreement between Italy and Albania: Council of Europe about disembarkation and refugees, "no legal certainties, protection of human rights at risk"](#), agensir.it, 13.11.2023.

²³⁷ Emblematica a questo proposito è stata la leggerezza con cui è stata affrontata la questione del rispetto dello Stato di diritto da parte di Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera che aiuta i Paesi dell'UE e di Schengen a gestire le frontiere esterne dell'Unione e a combattere la criminalità transfrontaliera, su cui cfr. L. MARIN, *Frontex and the Rule of Law Crisis at EU External Borders*, in *Verfassungsblog.de*, 5.9.2022.

²³⁸ V. da ultimo il caso della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sul bilancio pubblico, che ha dichiarato illegittimi trasferimenti di risorse finanziarie per 60 miliardi di Euro da una voce di spesa all'altra, creando notevoli problemi alle politiche di bilancio del governo di Berlino per i prossimi anni, cfr. N. CAMUT, P. WILKE, *Top court blows €60B hole in Germany's climate financing plans*, politico.com, 15.11.2023.

²³⁹ HIGH COURT OF AUSTRALIA, *NZYQ v. Minister for Immigration, Citizenship and Multicultural Affairs & Anor*, Case S28/2023, 9.11.2023.

rigida deterrenza come modello per un ordinato processo di accoglienza dei rifugiati²⁴⁰. La sentenza dell'Alta Corte, dunque, non impone soltanto un ripensamento del sistema di gestione dei migranti finora vigente in Australia, ma solleva rilevanti interrogativi anche sulla possibilità di replicare tale modello nel contesto europeo²⁴¹.

4.2. Il dovere di coerenza per l'Europa

L'esternalizzazione della valutazione delle domande di asilo pone inoltre seri problemi di opportunità: l'eventuale trascuratezza dei profili etici da parte di una norma del genere, infatti, complicherebbe non poco la credibilità dei suoi proponenti, nel momento in cui questi esigono il rispetto dei diritti umani dai governi del Sud del mondo, o pretendono l'osservanza del principio di legalità dagli Stati Membri dell'UE che violano, ad es., l'indipendenza della magistratura.²⁴² Se, per esigenze di politica interna, si è disposti a scendere a compromessi su principi (giuridici ma anche morali) dichiarati inviolabili dal proprio ordinamento o dai Trattati europei, si perde l'autorità per poter chiedere ad altri di fare lo stesso²⁴³.

Né sarebbe opportuno considerare i vincoli europei come una limitazione alla libertà di azione del rispettivo governo nazionale: è quello che è successo nella campagna britannica sulla *Brexit* rispetto – tra l'altro – agli obblighi richiesti agli Stati membri in materia di immigrazione²⁴⁴, e il risultato è stato l'uscita di uno Stato autorevole come la Gran Bretagna dall'Unione Europea. In altre parole, l'emanazione di misure contrarie al diritto o alla giurisprudenza europea rischia di stimolare ulteriormente negli elettori nazionali sentimenti euroscettici²⁴⁵, aumentando la

²⁴⁰ M. GEIBEL, F. FOZDAR, F. MCGAUGHEY, [‘No way. You will not make \[insert country here\] home’: Anti-asylum discursive transfer from Australia to Europe](#), in *Current Sociology*, Online First, 2023.

²⁴¹ J. GARDINER, S. TALAVERA LODOS, [High Court of Australia rules indefinite detention to be unconstitutional – why Europe should pay attention](#), in *Blog Diritti Comparati*, 13.12.2023.

²⁴² Sull'importanza di mantenere centrali i principi dello Stato di diritto come tutela dell'identità stessa dell'UE, sia rispetto alle istituzioni comunitarie che a quelle nazionali, v. R. CALVANO, [Legalità UE e Stato di Diritto, una questione per tempi difficili](#), in *Rivista AIC*, 4/2022, 166-190. Sugli spazi attualmente garantiti allo Stato di diritto nel contesto europeo v. M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2023, 875-884.

²⁴³ Per una interpretazione complementare dei principi di umanità e giustizia con riferimento alle politiche migratorie v. I. TRUJILLO, *Giustizia o umanità? Come e perché le società sviluppate devono rispondere al problema migratorio*, in *Ragion Pratica*, 2/2021, 519-535. In termini generali, sulla imprescindibilità del rispetto dei diritti umani negli ordinamenti giuridici contemporanei v. per tutti S. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, Laterza, 2015.

²⁴⁴ H. GRINAN-MOUTINHO, [An analysis of the anti-immigration discourse during the official 2016 Brexit referendum campaign](#), in *Observatoire de la société britannique*, 29/2022, 65-87.

²⁴⁵ C. JOPPKE, [Immigration in the populist crucible: comparing Brexit and Trump](#), in *Comparative Migration Studies* 8/2020; D. STOCKEMER, A. NIEMANN, D. UNGER, J. SPEYER, [The “Refugee Crisis.” Immigration Attitudes, and Euroscepticism](#), in *International Migration Review*, 3/2020, 883-912; Ö. ÜNAL ERIŞ, S. ÖNER, [Securization of migration and the rising influence of populist radical rights parties in European politics](#), in *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 1/2021, 161-193; X. MAS DE XAXÀS, [Keys to the Rise of the Far Right in Europe](#), in *IEMed Mediterranean Yearbook 2023*. Più cauto, di contro, sulla tesi di un nesso causale tra la quota di immigrati presenti in uno Stato e il grado di euroscetticismo del rispettivo sistema politico E. SF YEUNG, [Does immigration boost public Euroscepticism in European Union member states?](#), in *European Union Politics*, 4/2021, 631-654. Oltre alla quantità effettiva di migranti presenti in un contesto nazionale, tuttavia, appare centrale la questione della percezione del fenomeno migratorio da parte di una determinata opinione pubblica: un assetto mediatico e politico particolarmente incline alla propagazione di un discorso populistico sul tema migratorio, soprattutto grazie ad un uso sistematico dei social media e ad una scarsa capacità di reazione critica da parte degli organi di informazione tradizionali, potrebbe condizionare il grado di euroscetticismo esistente indipendentemente dalla quantità effettiva di migranti presenti sul territorio nazionale, v. L. ALONSO-MUÑOZ, A. CASERO-

disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti dell'UE e mettendo in ultimo a rischio l'implementazione dello stesso processo di integrazione europea.

4.3. Misure controverse e inefficaci

Secondo uno studio sulle politiche restrittive in materia di immigrazione adottate in vari ordinamenti nazionali, queste misure rappresenterebbero peraltro uno scarso deterrente rispetto agli obiettivi per cui sono state concepite: il numero di arrivi di migranti diminuirebbe solo marginalmente, i trafficanti continuerebbero le loro speculazioni illegali mettendo ancora più a rischio la vita dei richiedenti asilo, e questi ultimi verrebbero spinti a muoversi verso l'Occidente su rotte ancora più pericolose²⁴⁶. Anche se trovassero applicazione, infatti, sia il Patto GB-Ruanda che il Protocollo italo-albanese riguarderebbero al massimo qualche migliaio di migranti: una quantità insignificante rispetto alle dimensioni complessive del fenomeno migratorio che interessa Gran Bretagna e Italia. I reali benefici pratici sarebbero quindi molto limitati, rispetto agli elevati costi economici che i governi di Londra e Roma dovrebbero sostenere²⁴⁷. Gli esperti del settore raccomandano invece da tempo la costruzione di un efficace sistema di ingresso legale dei migranti in Europa, considerato molto più utile per una gestione efficiente della migrazione della semplice messa in sicurezza delle frontiere esterne²⁴⁸.

Inoltre, sia i piani di trasferimento dei migranti attraverso i confini nazionali che l'esternalizzazione delle procedure di esame dei richiedenti asilo presuppongono una condizione imprescindibile: l'esistenza di Paesi terzi disposti ad accogliere e trattenere sul proprio territorio i migranti diretti in Occidente. Peraltro, anche se tali Paesi si dichiarassero assolutamente disponibili a svolgere il ruolo loro assegnato, accordi del genere metterebbe nelle loro mani, o meglio dei loro governi, una formidabile arma di pressione nei confronti delle controparti occidentali. Nel caso in cui un Paese terzo perseguisse politiche pericolose per gli interessi europei, potrebbe così minacciare la sospensione unilaterale del patto se l'Occidente si opponesse, ad esempio, a strategie vietate dal diritto internazionale o a richieste di maggiori finanziamenti per mantenere in vigore l'accordo. È quanto accaduto, ad esempio, nel febbraio 2020, quando il presidente turco Erdogan ha sospeso unilateralmente la Dichiarazione UE-Turchia, in vigore dal marzo 2016, inviando circa 20.000 migranti al confine con la Grecia e chiedendo ulteriori finanziamenti all'UE per continuare a trattenere in territorio turco i

RIPOLLÉS, *Populism Against Europe in Social Media: The Eurosceptic Discourse on Twitter in Spain, Italy, France, and United Kingdom During the Campaign of the 2019 European Parliament Election*, in *Frontiers in Communication*, 5/2020.

²⁴⁶ NATIONAL IMMIGRANT JUSTICE CENTER, *Pushing Back Protection. How Offshoring And Externalization Policies Imperil The Right To Asylum*, 3.8.2021.

²⁴⁷ H. BEIRENS, S. DAVIDOFF-GORE, *The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum*, in *Migration Policy Institute*, aprile 2022.

²⁴⁸ H. DESIR, *Safe migration routes are vital for a functioning EU asylum system*, politico.eu, 22.12.2023. È stato osservato come questa recente tendenza a blindare le frontiere sia esterne che interne dell'UE, a seguito della quale "la frontiera esterna da common border torna piuttosto ad identificarsi con la somma dei confini degli Stati", mette in pericolo l'esistenza futura di un effettivo spazio comune europeo, v. C. SARTORETTI, *Se gli Stati membri tornano Stati nazione: frontiere e immigrazione al vaglio della Corte di giustizia*, in DPCE online, 1, 2020, 997-1008 (1007).

richiedenti asilo provenienti dal Medio Oriente²⁴⁹. Sebbene l'uso dei flussi migratori come strumento per raggiungere obiettivi di politica estera non sia un fenomeno nuovo²⁵⁰, quindi, il trasferimento dei migranti o l'esternalizzazione delle procedure di trattamento delle loro domande di asilo rischia di sottoporre l'Europa e i suoi Stati membri a richieste che potrebbero compromettere obiettivi altrettanto, se non addirittura più strategici del contenimento dei flussi migratori. In ogni caso, disconoscere i vincoli giuridici a carico degli Stati in materia migratoria²⁵¹ difficilmente produrrà normative in grado di resistere alla prova dell'esame giurisprudenziale.

5. Conclusioni: diritti umani dei migranti? *Not In My Backyard!*

La gestione dei flussi migratori verso l'Europa rimane un problema complesso, che richiede rimedi adeguati ma anche praticabili, efficaci e sostenibili, e soprattutto commisurati alle reali dimensioni del fenomeno. Come riportato più sopra, i dati indicano che gli afflussi di migranti in territorio europeo, con la sola eccezione ormai superata del biennio 2015-2016, si attestano su quantità comunque gestibili dalle capacità di accoglienza europee, e dunque un approccio pressoché esclusivamente emergenziale al tema appare del tutto ingiustificato, oltre che inadeguato a produrre una appropriata *governance* dei flussi migratori, affinché la migrazione si configuri come “sicura, ordinata e regolare”²⁵².

Iniziative come quelle tentate con il patto Regno Unito-Ruanda o il Protocollo tra Italia e Albania rischiano invece di essere inefficaci, estremamente costose e peraltro inattuabili, per ragioni sia legali che pratiche, anche perché – come è stato opportunamente ricordato – i tribunali degli Stati membri fungono anche da “giudici del diritto dell'UE”. In quanto tali, nei loro giudizi essi sono tenuti a dare la precedenza al diritto e ai principi generali dell'Unione Europea, accantonando qualsiasi legge nazionale con essi incompatibile: attaccare personalmente singoli giudici, come spesso fanno esponenti politici quando i loro provvedimenti vengono dichiarati inconciliabili con il diritto unionale e/o internazionale, spingendosi occasionalmente fino a ripudiare principi che rappresentano pietre angolari della tradizione giuridica del proprio ordinamento²⁵³, è soltanto un indice della difficoltà a riconoscere la legittimità di un controllo giudiziario che prende sul serio la tutela dei diritti umani²⁵⁴.

Inoltre, poiché questi accordi sono solitamente legati all'erogazione di ingenti somme di denaro a favore dei Paesi chiamati a trattenere i migranti, nel caso in cui questi siano guidati da governi populistici o antidemocratici, il loro sostegno economico potrebbe anche tradursi in un

²⁴⁹ A. DICLE ERGIN, *What Happened at the Greece-Turkey Border in early 2020?*, in *Verfassungsblog.de*, 30.9.2020.

²⁵⁰ L. RASCHE, *The instrumentalisation of migration. How should the EU respond?*, Hertie School, Jacques Delors Center, 16.12.2022.

²⁵¹ J. MINK, *EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment*, in *European Journal of Migration and Law*, 2/2012, 119–149.

²⁵² ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 2018, A/RES/73/195

²⁵³ D. OWEN, *Magical Thinking and Obsessive Desires. Conservative Politics, Human Rights, and the Rwanda Judgment*, *Verfassungsblog*, 19.11.2023.

²⁵⁴ E. CELORIA, V. PASSALACQUA, *Turning the Exception into the Rule: Assessing Italy's New Border Procedure*, in *Verfassungsblog*, 27.10.2023.

peggioramento delle condizioni democratiche in quei Paesi, ed in un conseguente aumento dei flussi migratori²⁵⁵. Per evitare di avventurarsi in percorsi che potrebbero comportare perdite di tempo prezioso per i problemi che intendono risolvere, gli Stati membri e le istituzioni europee dovrebbero più di quanto non accada al momento ricorrere a pool di tecnici esperti al fine di individuare azioni effettivamente praticabili rispetto agli obiettivi prefissati, tenendo conto di tutte le variabili coinvolte nella loro attuazione, invece di farsi influenzare da condizioni politiche contingenti nella scelta dei rimedi da seguire in questo campo. Per il momento, invece, l'Europa sembra preferire dei “non accordi”²⁵⁶ basati sull'idea di una semplice “protezione altrove” – in una sorta di strategia *Nimby* del Vecchio Continente applicata alla questione migratoria – il cui obiettivo principale si riduce al mero tentativo di impedire l'arrivo dei richiedenti asilo sul territorio europeo, creando un limbo giuridico in cui i diritti umani fondamentali vengono sospesi in nome di una proclamata salvezza delle vite dei migranti non sempre garantita dall'insieme delle politiche migratorie adottate²⁵⁷: diritti, però, che l'Europa non dovrebbe esimersi dal rispettare se vuole rimanere fedele alla sua natura di comunità composta anche di valori giuridici ed etici.

Tutti gli attori politici coinvolti, infatti, dovrebbero avere chiaro che una questione complessa come la gestione dei flussi migratori non può essere risolta solo attraverso interventi normativi restrittivi, emanati più con l'obiettivo di convincere l'opinione pubblica di essere intervenuti sul tema in qualche modo, che non di voler realmente costruire una strategia complessiva efficace. Peraltro, la vicenda del *Rwanda Bill* nell'ordinamento britannico, così come i tanti rilievi già sollevati dalla dottrina rispetto ai numerosi profili di incostituzionalità ed incompatibilità con le norme vigenti di diritto europeo ed internazionale del Protocollo Italia-Albania, dovrebbero aver sufficientemente chiarito come eventuali decisioni giudiziali di inconciliabilità di tali provvedimenti con i principi dell'ordinamento di riferimento non possano in alcun modo essere considerate delle indebite ingerenze del potere giudiziario nella sfera decisionale della politica, ma al contrario l'espressione dell'adempimento del compito che in uno Stato di Diritto i giudici sono espressamente tenuti a svolgere. Sarebbe quindi compito degli attori politici accertarsi preventivamente che le norme emanate per la regolamentazione di un settore sensibile come la disciplina dei fenomeni migratori e l'accesso alla protezione internazionale dei richiedenti asilo rispettino le garanzie previste nel proprio stesso ordinamento²⁵⁸.

Oltre a ciò, unitamente ad interventi regolativi finalizzati alla tutela della sicurezza pubblica, sarebbero altrettanto necessarie delle misure che approccino il tema con la dovuta pragmaticità, incrementando ad es. le vie di accesso legale dei richiedenti asilo all'Europa, che invece nemmeno il recentemente approvato Patto Europeo su Migrazione ed Asilo adeguatamente prevede²⁵⁹. Nel contempo, andrebbero sviluppate delle appropriate politiche di cooperazione con Paesi terzi, ad es. dell'area mediterranea, mirate ad incentivarne una resilienza democratica in contrasto alla

²⁵⁵ È quanto osserva Nathalie Tocci a proposito del possibile accordo tra UE e Tunisia, v. N. TOCCI, [The EU's fear of migration is back - but a squalid deal with Tunisia is no way to tackle](https://www.theguardian.com/world/2023/aug/02/eu-fear-of-migration-is-back-but-a-squalid-deal-with-tunisia-is-no-way-to-tackle), theguardian.com, 2.8.2023.

²⁵⁶ C. FAVILLI, [Nel mondo dei “non-accordi”. Protetti sì, purché altrove](#), in *Questione Giustizia*, 1/2020.

²⁵⁷ I. BELÉN RUIZ-ESTRAMIL, [Asylum? Maybe, But Outside The EU. The Externalization of the Responsibility to Protect](#), Faculty of Law, University of Oxford, 14.3.2023.

²⁵⁸ C. CRUMMEY, [The Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill and the Judicial ‘Disapplication’ of Statutes](#), U.K. Constitutional Law Blog, 26.3.2024.

²⁵⁹ C. SICCARDI, [La riforma del sistema comune europeo di asilo: prospettive e criticità](#), in *Blog Diritti Comparati*, 13.11.2023.

diffusione di regimi autoritari²⁶⁰, pur mantenendo centrale il rispetto dei diritti umani e degli obblighi umanitari vigenti²⁶¹, nella consapevolezza che si tratterebbe in ogni caso di iniziative di lungo periodo, destinate ad adeguamenti periodici in funzione dell'evoluzione dei vari contesti interessati²⁶². Diversamente, si rischia di varare provvedimenti inutili a risolvere i problemi per i quali questi sono stati immaginati, e che deluderebbero ulteriormente gli elettori, favorendo proprio la crescita di quei movimenti populistici che attraverso la loro emanazione si vorrebbe contrastare.

²⁶⁰ C. ÜSTÜN, [The Impact of Migration Policies on the EU's Image as a Value-Driven Normative Actor](#), in *IEMed Papers* 46, 2019.

²⁶¹ Così Amanda Bisong, secondo la quale per fermare i flussi migratori, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati in relazioni bilaterali con Paesi i cui valori politici dominanti non sono allineati con i valori di democrazia, diritti umani, libertà, inclusione e partecipazione proclamati dall'Unione Europea, cfr. A. BISONG, [The Failure of European Policy on Africa and Migratory Movements](#), in *IEMed Mediterranean Yearbook 2023*.

²⁶² J. O'ROURKE, [EU Responses to Migration in the Mediterranean Basin](#), in *IEMed Mediterranean Yearbook 2023*.