
ADiM BLOG
Novembre 2023
EDITORIALE

***Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria:
prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità***

Mario Savino

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università della Tuscia

Flavio Valerio Virzì

Ricercatore di Diritto amministrativo
Università di Roma "La Sapienza"

Il 6 ottobre 2023, Italia e Albania hanno stipulato un accordo ([*Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*](#)), che prefigura un inedito tentativo di gestione extraterritoriale dei migranti. Nell'accordo, quinquennale ma rinnovabile, si prospetta il trasferimento in territorio albanese dei naufraghi salvati dalle navi militari italiane e il loro trattenimento presso due centri chiusi ivi istituiti «al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea» (art. 4, c. 3). Tali strutture dovrebbero essere realizzate a spese dell'Italia, gestite dal suo personale e collocate in due aree del porto di Shengjin e della non distante località di Gjader. Nei due centri, i migranti verrebbero «accolti [...] per il tempo strettamente necessario» all'espletamento delle procedure di frontiera o rimpatrio (art. 4, c. 3). Il trattenimento non potrebbe comunque durare per un tempo superiore «al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana», al termine del quale le autorità italiane «provvedono all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese» (art. 9, c.1).

Il protocollo configura un regime di giurisdizione extraterritoriale. Le autorità italiane dovrebbero gestire i centri e le procedure «secondo la pertinente normativa interna ed europea» e «[l]e controversie che possano nascere tra le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla

giurisdizione italiana» (art. 4, c. 2). Lo stesso accordo prevede la possibilità per avvocati, ONG e agenzie UE di accedere ai due centri, al fine di prestare consulenza e assistenza ai richiedenti protezione nazionale e, così, di «assicurare il diritto di difesa» (art. 9, c. 2).

Il presente contributo intende offrire un primo inquadramento del regime di extraterritorialità previsto dal protocollo. Ci si soffermerà, in particolare, su quattro profili: le condizioni per creare una giurisdizione territoriale (§ 1); l'applicabilità del diritto UE in relazione al soccorso dei migranti al di fuori del mare territoriale italiano (§ 2); la compatibilità del loro trasferimento in Albania con il principio di *non refoulement* (§ 3) e i vincoli giuridici allo svolgimento nei centri albanesi delle procedure di frontiera o di rimpatrio (§ 4).

1. La creazione di una giurisdizione extraterritoriale e il necessario coinvolgimento del Parlamento

Un primo ordine di dubbi riguarda la facoltà per uno Stato di creare una sfera di giurisdizione al di fuori del proprio territorio. L'evenienza prospettata dal protocollo con l'Albania non è un *unicum* nel panorama internazionale. A quali condizioni giuridiche il Governo italiano può estendere la propria giurisdizione al di fuori del suo territorio?

Il diritto internazionale generale non vieta a uno Stato di esercitare la propria giurisdizione sul territorio di un altro Stato che a ciò abbia prestato il proprio consenso. La creazione di un regime di extraterritorialità, perciò, di per sé non viola l'art. 10, c. 1, Cost. Né sembrerebbe potersi prospettare una violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., poiché – rinviandosi al seguito per le considerazioni sul diritto dell'Unione europea – non risultano vigenti convenzioni internazionali che limitino l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione statale in relazione al diritto di asilo.

Ineludibile appare, invece, il vincolo posto dall'art. 80 Cost., che impone l'autorizzazione parlamentare, con legge di ratifica, dei trattati internazionali «che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi». L'ipotesi di extraterritorialità in esame implica l'esercizio al di fuori del territorio dello Stato della «giurisdizione» italiana, intesa nell'accezione internazionalistica di *jurisdiction*, come potestà generale dello Stato (e non mera potestà giurisdizionale). Benché da questa giurisdizione extraterritoriale non derivi una «variazione di territorio», l'art. 80 Cost. rileva comunque nella parte in cui fa riferimento ai trattati internazionali che «sono di natura politica» o che importano «oneri alle finanze» o «modificazioni di leggi». Per questo, va salutata con favore la scelta del Governo di prevedere, dopo una iniziale riluttanza, un passaggio parlamentare di ratifica.

2. Il soccorso in alto mare e la dubbia applicabilità del diritto UE

L'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dipende dalla giurisdizione degli Stati aderenti. Secondo la Corte di Strasburgo, l'applicazione della

CEDU, di regola, è territoriale: uno Stato può essere chiamato a rispondere di violazioni commesse all'interno del proprio territorio proprio in quanto si presume che esso vi eserciti pieni poteri e controllo, cioè appunto la propria giurisdizione (Corte EDU, [Banković c. Belgio](#), 2001). Tuttavia, eccezionalmente la Convenzione può applicarsi extraterritorialmente laddove lo Stato eserciti un «controllo effettivo» su una parte di territorio al di fuori dai propri confini ovvero, attraverso i suoi agenti, su un individuo ([Al-Skeini c. Regno Unito](#), 2011).

In base al protocollo Italia-Albania, assumerebbero rilievo soltanto i salvataggi operati dalle autorità italiane, cioè dai mezzi della Marina militare e della Guardia costiera e di finanza. Poiché «[l]e navi italiane in alto mare [...] sono considerate come territorio italiano» (art. 4 cod. nav.), l'applicabilità della CEDU è fuori discussione. Inoltre, essendo la CEDU applicabile quando uno Stato contraente eserciti un "controllo effettivo", tale situazione ricorrerà ogni qual volta una nave militare faccia salire a bordo i migranti soccorsi, anche al di fuori del mare territoriale. Di conseguenza, le autorità responsabili del soccorso sono obbligate a garantire il diritto dei migranti a non essere espulsi senza una previa valutazione della situazione individuale, in applicazione del principio di *non refoulement* (come chiarito dalla Corte EDU nel noto caso [Hirsi Jamaa c. Italia](#)).

Più complesso è il discorso relativo al diritto UE. Stando alle prime dichiarazioni del Governo italiano, il protocollo siglato con l'Albania dovrebbe interessare soltanto i migranti soccorsi da navi italiane al di fuori del mare territoriale. Probabilmente muovendo da questa premessa, la Commissaria agli affari interni, Ylva Johansson, ha affermato che «l'accordo [...] non viola il diritto comunitario perché ne è al di fuori», sul presupposto, appunto, che esso «sembra applicarsi a tutti i soccorsi effettuati da navi italiane in alto mare, ovvero al di fuori delle acque territoriali italiane» e che il diritto UE è applicabile soltanto sul territorio degli Stati membri.

L'affermazione – pur rafforzata dal riferimento a un parere del Servizio giuridico della Commissione che però non è pubblico – non è priva di ambiguità e contraddizioni.

Innanzitutto, è vero che le acque internazionali non rientrano nella giurisdizione di uno specifico Stato ([art. 89 UNCLOS](#)). È, però, altrettanto pacifico che ogni Stato esercita la propria giurisdizione «sulle navi che battono la sua bandiera» (art. 94 UNCLOS).

Inoltre, giova ricordare che i trattati dell'Unione (art. 52 TUE, nonché artt. 77 e 355 TFUE) rimettono agli Stati membri il compito di definire i rispettivi territori, nell'ambito dei quali trova applicazione il diritto UE. Potrebbe allora già ritenersi assorbente la constatazione che, ai sensi del richiamato art. 4 del codice della navigazione, «[l]e navi italiane in alto mare [...] sono considerate territorio italiano». Il diritto UE sarebbe, perciò, applicabile anche alle navi militari che soccorrono i migranti in acque internazionali.

Infine, le norme dell'Unione e la giurisprudenza della Corte di giustizia non forniscono indicazioni circa l'applicabilità del diritto UE a situazioni che coinvolgono migranti salvati in alto mare. Ritenerne, però, che le norme UE non si applichino all'intera fattispecie extraterritoriale prefigurata dal protocollo per il solo fatto che essa trae origine da operazioni di salvataggio condotte in acque internazionali sarebbe un'interpretazione molto difensiva, a suo modo ardita, nonché contraddittoria rispetto

alla logica che presiede all'applicazione della CEDU.

È comunque chiaro, per converso, che il diritto UE, con il suo corredo di norme a tutela del diritto di asilo, dovrà ritenersi pienamente applicabile a tutte le situazioni nelle quali il migrante venga trasferito in Albania dopo essere approdato sul territorio italiano (ad esempio, a Lampedusa) o anche solo transitato nelle acque territoriali italiane.

3. Il trasferimento in Albania e il divieto di *refoulement*

Un altro problema posto dal protocollo riguarda la legittimità del trasferimento dei migranti in Albania. Per quanto riguarda il diritto costituzionale, il problema si pone anzitutto in termini di compatibilità con il divieto di *refoulement* e con il diritto di asilo (art. 10, cc. 1 e 3, e all'art. 117, c. 1, Cost.).

In proposito, va anzitutto rilevato che l'Albania, anche per la sua adesione alla CEDU, garantisce i diritti fondamentali dei migranti secondo standard di tutela internazionali ed è quindi considerata un Paese terzo sicuro. Inoltre, il protocollo prevede che le autorità italiane mantengano la giurisdizione sui centri siti sul territorio albanese. Al trasferimento fisico dei migranti non corrisponde, cioè, la traslazione del migrante sotto la responsabilità giuridica del Paese terzo. L'accordo non sembrerebbe, perciò, implicare una fuga dell'Italia dalle responsabilità che le derivano dal diritto interno, europeo e internazionale in tema di non respingimento e di protezione internazionale.

In merito alla compatibilità con la CEDU, ricorre, nel dibattito pubblico, l'analogia tra l'accordo italo-albanese e il patto siglato dal Regno Unito per il trasferimento forzato dei migranti in Ruanda, la cui efficacia è stata sospesa dalla Corte EDU in via cautelare per violazione del divieto di non respingimento. Le differenze, però, sono evidenti: non solo e non tanto perché l'Albania, diversamente dal Ruanda, può essere considerata un Paese terzo sicuro, ma soprattutto perché l'Italia, come detto, si riserva di esercitare la propria giurisdizione su centri istituiti sul territorio albanese, diversamente dal Regno Unito, che rimette la determinazione dello status giuridico del migrante alla legislazione e alle autorità ruandesi.

In altri termini, l'accordo italo-albanese delinea una *strategia di extraterritorializzazione*, che lascia impregiudicata la responsabilità sulle domande di asilo delle autorità ospitate nel Paese terzo. L'accordo britannico-ruandese delinea invece una *strategia di esternalizzazione*, che delega la responsabilità sulle domande di asilo alle autorità del Paese terzo ospitante.

Un più serio dubbio si ricava, tuttavia, dal diritto UE. L'art. 9 della dir. UE 32/2013 stabilisce che "I richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione". Ne deriva il riconoscimento ai migranti del "diritto di rimanere" nel territorio dello Stato membro in cui abbiano presentato domanda di protezione internazionale

La dir. UE 32/2013, in effetti, sembrerebbe preclusiva del trasferimento dei migranti presenti sulla nave militare italiana - da intendersi come parte del territorio italiano - ai centri albanesi, posto che l'art. 9 assumerebbe rilievo non soltanto in

presenza di una vera e propria formalizzazione della domanda di protezione internazionale, difficilmente realizzabile a bordo, ma altresì in presenza di una mera manifestazione della volontà di richiedere la protezione. Tanto si desume dal rinvio effettuato alla dir. UE 2011/95, che, all'art. 2, par. 1, let. h), identifica la «domanda di protezione» proprio con una «richiesta [...] rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide *da cui si può ritenere che intende* ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria».

D'altro canto, lo stesso art. 9 della direttiva vigente, oltre ad autorizzare alcune deroghe (diverse dall'ipotesi in esame), sembra suggerire una *ratio* complessiva finalizzata a garantire il *due process* nella procedura di asilo ed escludere il rischio di “*refoulement* diretto o indiretto” (par. 3) del richiedente una volta che questi venga trasferito nel Paese terzo. Se questa è la *ratio* della preclusione al trasferimento, il protocollo sembra tenerne conto, dato che il trasferimento non comporterebbe il venir meno della giurisdizione italiana e, con essa, delle garanzie previste dalle norme UE e nazionali, e che l'Italia avrebbe l'obbligo di ricondurre nel proprio territorio il migrante al termine della (fase extraterritoriale della) procedura di asilo e/o rimpatrio.

Più in generale, la riluttanza delle istituzioni UE ad ammettere una applicazione extraterritoriale del diritto UE è legata all'impostazione rigidamente territoriale del Sistema europeo comune di asilo (SECA): l'applicazione extraterritoriale delle norme sull'asilo potrebbe mettere “fuori gioco” i criteri di ripartizione della responsabilità per le domande d'asilo previsti dal regolamento Dublino. Da questo punto di vista, però, l'impostazione del protocollo non dovrebbe porre problemi: estendendo la propria giurisdizione ai centri albanesi, l'Italia assumerebbe la piena responsabilità per la trattazione delle richieste e, in caso di esito positivo, per la protezione, senza rimettere in discussione il riparto con gli altri Stati membri.

Anche per questo, con o senza un esplicito avallo europeo, il legislatore italiano potrebbe tentare di aggirare l'ostacolo giuridico introducendo una finzione di territorialità: una previsione di diritto interno con cui l'Italia definisca i centri situati in Albania come parte del suo territorio ai limitati fini dell'applicazione della direttiva. Tale finzione si esporrebbe a forti dubbi di legittimità europea: benché la compatibilità con la *ratio* sottesa all'art. 9 possa in astratto autorizzare una diversa conclusione, la Corte di giustizia probabilmente censurerebbe la finzione come tentativo di aggiramento delle anzidette norme. Potrebbe, però, al contempo avviarsi una riflessione politica sul dogma della territorialità del SECA, la cui messa in discussione potrebbe dischiudere prospettive diverse anche sul versante “inclusivo” della costruzione di percorsi legali di ingresso da Paesi terzi.

Ad ogni modo, anche con l'entrata in vigore della [Proposta modificata di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione](#), il vincolo derivante dall'art. 9 non verrebbe meno. Benché con maggiori limitazioni, il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro resterebbe tale, almeno nelle more della decisione sulla sua richiesta di protezione (art. 54). La proposta fa ricorso essa stessa a una finzione di extraterritorialità, stabilendo che «Per la durata dell'esame della domanda con procedura di frontiera il richiedente è tenuto alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito» (art. 41, par. 14, primo periodo). Tuttavia, si tratterebbe di finzione diversa da quella sopra ipotizzata ciascuno Stato membro

dovrebbe comunque comunicare alla Commissione «i luoghi in cui sarà espletata la procedura di frontiera, siano essi alla frontiera esterna, in prossimità della stessa oppure in zone di transito» (art. 41, par. 14, secondo periodo) e, anche qualora la capacità dei luoghi sia insufficiente, lo Stato membro non potrebbe fare altro che «designare altri luoghi siti *sul proprio territorio*» (art. 41, par. 15).

Quest'ultima specificazione appare dirimente. Se i luoghi per il trattenimento dei richiedenti, nell'ambito della procedura di frontiera, sono designabili soltanto se "siti" sul territorio dello Stato membro, la creazione di una giurisdizione territoriale come quella prevista dal protocollo – non equivalendo a una estensione del territorio – non sarebbe sufficiente. La nozione di "zona di transito" accolta dalla proposta europea, pur ampia, non sembra consentire l'individuazione di luoghi al di fuori del territorio europeo. Senza una modifica di questa parte della proposta, giunta alla fase finale di negoziazione, pare difficile dissipare i dubbi sulla applicabilità del norme UE sull'asilo. La fattispecie regolata dal Protocollo con l'Albania resterebbe tagliata fuori dall'ambito di applicazione di quelle norme sovranazionali, anche se, forse – come asserito dalla Commissaria Johansson – non in aperto contrasto con esse.

4. I problemi di natura procedurale

Un ulteriore gruppo di problemi riguarda il regime delle procedure extraterritoriali di frontiera e di rimpatrio. Di seguito, si esaminano i vincoli derivanti dalle norme nazionali ed europee poste a tutela del diritto di asilo e degli altri diritti "procedurali" posti a garanzia dello stesso.

4.1. I vincoli derivanti dal diritto interno

In base all'art. 4 del protocollo con l'Albania, le autorità italiane gestiranno i centri per migranti e le relative procedure di protezione internazionale e di rimpatrio secondo le pertinenti norme europee e italiane, nel rispetto, quindi, anche della Costituzione.

Dalla Costituzione deriva un primo vincolo in tema di protezione internazionale. L'applicabilità extraterritoriale delle sue norme in tema di asilo, invero, sembrerebbe preclusa dall'art. 10, c. 3, Cost., che riconosce il diritto d'asilo «*nel territorio della Repubblica*». L'art. 10, tuttavia, viene correntemente interpretato nel senso che il territorio repubblicano è il luogo in cui si beneficia dell'anzidetto diritto. Tale interpretazione autorizza una prognosi di compatibilità del protocollo, a condizione che si dia seguito alla previsione secondo cui, all'esito delle procedure di frontiera, i migranti meritevoli di protezione vengono ricondotti in Italia (art. 9, c. 1) per godere della protezione.

Più rilevanti appaiono i problemi legati all'effettività del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e, per suo tramite, dei diritti di asilo e alla libertà personale (artt. 10, c. 3 e 13 Cost.). Occorrerà, però, attendere le norme di attuazione del protocollo per comprendere, per esempio, come i richiedenti, in condizione di trattenimento, possano comparire dinanzi alla Commissione per lo svolgimento dell'audizione o dinanzi

all'organo giudiziario per la tempestiva convalida.

Le opzioni in astratto ipotizzabili sembrano essere due: l'istituzione, presso i centri albanesi, di apposite sezioni delle Commissioni territoriali e degli organi giudiziari, oppure la previsione di procedure di audizione e di convalida per via telematica.

La prima soluzione garantirebbe l'attuazione delle garanzie costituzionali senza alcun distinguo tra migranti che si trovano sul territorio dello Stato o al di fuori di esso. La seconda porrebbe invece il problema di stabilire se vi sia una diversità di trattamento che incida sull'effettività del diritto di difesa e, in caso affermativo, se tale disparità possa essere compatibile con il principio di ragionevolezza in un eventuale giudizio costituzionale. In tale eventualità, un possibile *tertium comparationis* potrebbe essere offerto dalla l. 145 del 2016, che prevede una forma di convalida telematica per il caso di arresto in flagranza o di fermo compiuto nel corso di missioni militari internazionali (art. 19). Tuttavia, non pare scontata l'assimilazione tra il trattenimento dei migranti deliberatamente condotti al di fuori del territorio statale e il trattenimento di coloro che, catturati nel corso di una missione militare internazionale, non possono essere tempestivamente condotti su detto territorio.

4.2. I vincoli derivanti dal diritto UE

In un [documento licenziato dalla Commissione europea nel 2018](#), si analizzano tre potenziali scenari per il trasferimento dei migranti soccorsi in mare. Il primo non rileva ai fini di questa analisi, in quanto riguarda l'ipotesi di sbarco in uno Stato membro. Il secondo scenario - "*A regional arrangement for disembarkation (and setting up of disembarkation centres) in third countries for migrants rescued in the territorial sea of a third country or by vessels in international waters*" - riguarda un accordo volto al trasferimento dei migranti verso un Paese terzo, che assume la responsabilità di esaminare le domande di asilo. Questa ipotesi, ben esemplificata dall'accordo UK-Ruanda, viene considerata giuridicamente percorribile alla sola condizione che il terzo Paese sia sicuro e, in particolare, garantisca il rispetto del principio di *non refoulement*.

Più rilevante ai nostri fini è il terzo scenario - *External processing of asylum applications and/or the return procedure in a third country*. Si ipotizza un accordo che comporta il trasferimento dei migranti verso un Paese terzo e, al contempo, il mantenimento in capo a uno Stato membro della competenza a esaminare le domande di asilo o a effettuare il rimpatrio.

In relazione a questa seconda procedura (di rimpatrio) - cioè all'utilizzo della "piattaforma" del Paese terzo come "externally-located return centre", eventualità che l'accordo con l'Albania non pare escludere - le condizioni richiamate nel documento sono due: che il migrante non venga rimpatriato in un Paese terzo diverso da quello di origine (o, almeno, di transito); e che l'accordo con il Paese terzo che effettua il rimpatrio assicuri il rispetto del principio di *non refoulement*. Nel prevedere l'applicazione extraterritoriale delle norme italiane ed europee, il protocollo con l'Albania indirettamente obbliga a rispettare entrambe le condizioni richiamate. Ovviamente, si tratterà di verificarne il puntuale rispetto in sede di attuazione.

In relazione allo svolgimento extraterritoriale della procedura di asilo (*asylum offshoring*), il documento del 2018 ne immagina lo svolgimento in paesi terzi

nordafricani di transito verso l'Europa (in particolare, Libia e Tunisia) In proposito, le condizioni individuate nel documento sono tre.

La prima è il rispetto del divieto di *refoulement*, che preclude la possibilità di trasferire un richiedente in un Paese terzo senza l'esame individuale della sua richiesta. In riferimento al protocollo tra Italia e Albania, per le ragioni di giurisdizione già rilevate (supra, § 3), la configurabilità di una violazione del divieto *refoulement* sembrerebbe potersi escludere.

La seconda condizione riguarda la salvaguardia del diritto di chiedere asilo, che potrebbe non essere assicurata laddove, in un Paese terzo, non si applichi il diritto dell'UE. Anche su questo versante, la previsione della piena osservanza nei centri albanesi dei vincoli derivanti dalle norme europee e italiane in tema di asilo non sembra autorizzare fin d'ora - in attesa dei testi normativi di attuazione del protocollo - una prognosi negativa.

La terza condizione, più cogente, è la necessità di ricondurre la fattispecie extraterritoriale nell'alveo del sistema europeo di asilo e di tutela giurisdizionale. Si torna, qui, dunque, alla necessità di prevedere misure atte a garantire che la trattazione delle richieste di asilo nella procedura di frontiera extraterritoriale prevista dal protocollo avvenga da parte di organi amministrativi e giudiziari italiani che garantiscano il pieno rispetto del giusto procedimento e del diritto di difesa, in conformità alle previsioni di diritto interno e dell'Unione. È su questo decisivo versante che si deciderà la sostenibilità giuridica della formula extraterritoriale escogitata dal Governo italiano.

5. Un futuro incerto

Il percorso di attuazione dell'accordo tra Italia e Albania è irto di ostacoli. L'obiezione giuridica più forte poggia sul diritto UE e, in particolare, sulla dir. UE 32/2013. Tale direttiva, come si è visto, nel sancire il diritto dei migranti di rimanere nello Stato membro in cui abbiano manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale, sembrerebbe precludere il trasferimento degli stessi dall'Italia (ad opera delle navi militari italiane) all'Albania (ai centri albanesi concessi in utilizzo al nostro Governo).

È agevole ipotizzare che un tentativo di aggiramento dell'ostacolo sia compiuto ricorrendo a una finzione di territorialità: ai fini dell'espletamento della procedura di asilo e/o di rimpatrio, ai migranti trasferiti nei centri albanesi dovrebbe essere assicurato un trattamento giuridico "come se" fossero presenti nel territorio nazionale. Questa finzione sarebbe speculare rispetto a quella di non ingresso del migrante sul territorio statale: una finzione, impiegata nelle zone di transito o dalla Spagna rispetto alla presenza dei migranti Ceuta e Melilla, che è notoriamente problematica perché, come si evince dalla giurisprudenza della Corte EDU, mira a sottrarre lo Stato agli obblighi di tutela derivanti dalle norme europee e nazionali. Nel caso in esame, tuttavia, la finalità della finzione sarebbe, almeno in teoria, opposta: assicurare che la 'esternalizzazione' (di alcune fasi) delle procedure di asilo e di rimpatrio non implichi il venir meno del sistema di garanzie previste nel territorio statale italiano.

Altra cosa sarà, poi, assicurare in concreto il rispetto di quelle garanzie, aspetto sul

quale una compiuta analisi giuridica potrà essere effettuata soltanto alla luce della normativa di attuazione del protocollo e, ancor più, in sede di concreta applicazione di quelle norme.

A quel punto, si sarà anche in grado di valutare i comprensibili dubbi avanzati circa l'effettiva utilità o "funzionalità" della formula extraterritoriale escogitata. Si potrà, cioè, valutare se il protocollo consenta non solo di garantire adeguatamente il *due process* dei migranti e i diritti sostanziali che da esso dipendono, a partire da quello di asilo; ma se sia in grado anche di promuovere una gestione ordinata dei flussi in arrivo e degli spostamenti tra Italia e Albania a costi ragionevoli. Che cosa accadrà, ad esempio, se, al termine della procedura di frontiera extraterritoriale svolta nei centri albanesi, la maggior parte dei richiedenti denegati non potrà essere rimpatriata, eventualità non remota, potendo l'Italia contare su pochissimi accordi di riammissione efficaci? Secondo il protocollo, i migranti non rimpatriabili dovrebbero essere ricondotti in Italia: ove così fosse, quei migranti non potrebbero essere ulteriormente trattenuti e sarebbe perciò evidente il rischio di nuovi movimenti secondari nell'area Schengen. Se questo scenario dovesse realizzarsi, quale residua utilità conserverebbe il protocollo in esame? E come potrebbero, a quel punto, giustificarsi gli elevati costi di attuazione ad esso correlati?

Per citare questo contributo: M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, ADiM Blog, Editoriale, novembre 2023.