
ADiM BLOG

Gennaio 2024

EDITORIALE

*La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania:
tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo

Università della Tuscia

The Italian legislative act ratifying and implementing the agreement between Italy and Albania is in the process of being approved. The thin regulation it lays down leaves three problems open: of compatibility with the reservations of law provided for in the Constitution, of relations with the Common European Asylum System and of administrative sustainability of the scheme.

L'atto legislativo di ratifica ed esecuzione dell'accordo tra Italia e Albania è prossimo all'approvazione. Si tratta di una disciplina lacunosa, che lascia aperti tre problemi: di compatibilità con le riserve di legge previste in Costituzione, di rapporti con il Sistema europeo comune di asilo e di sostenibilità amministrativa del progetto.

Una extraterritorialità "giuridicamente neutra"?

Gli accordi internazionali sulla gestione extraterritoriale dell'immigrazione tipicamente postulano (già *ex ante*, nella loro concezione) e fatalmente determinano (*ex post*, in fase di attuazione) una drastica riduzione degli standard di tutela dei diritti dei migranti. In genere, infatti, tali accordi si fondano sulla logica del *burden-shifting*, ossia sul trasferimento della responsabilità per l'accoglienza e il rimpatrio ad altri Paesi, nei quali, però, non di rado i sistemi di asilo e tutela dei migranti sono carenti.

Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM) – redazione@adimblog.com

Emblematico è [l'accordo tra Regno Unito e Ruanda](#) del 2022. Al fine di scoraggiare gli sbarchi non autorizzati lungo le coste britanniche, quell'intesa prevede il trasferimento dei migranti in Ruanda, le cui autorità dovrebbero assicurare la protezione dei rifugiati e il rimpatrio degli altri migranti senza titolo. Tuttavia, il [15 novembre 2023 la Corte suprema britannica](#) ha dichiarato illegittimo l'accordo, ritenendo che il Ruanda non sia un Paese terzo sicuro, in quanto non tutela adeguatamente il diritto di asilo e non opera rimpatri nel rispetto del divieto di *refoulement* (per tutti, [MITSILEGAS](#)).

Al confronto, il modello di extraterritorialità prefigurato dal Protocollo Italia-Albania innova. Il fine ultimo resta l'interdizione (di una quota) degli arrivi spontanei verso l'Italia, con presunti effetti dissuasivi nei confronti degli altri migranti in partenza (c.d. deterrenza). Il mezzo impiegato, però, è diverso: non l'esternalizzazione delle responsabilità in capo a un Paese terzo (*burden-shifting*), bensì la creazione di un'area di gestione extraterritoriale dei migranti, che è sottoposta alla giurisdizione italiana e presuppone l'applicazione delle medesime norme applicate nel territorio italiano. Si tratta, perciò, di una formula nella quale la extraterritorialità non postula, di per sé, una fuga dalla legalità e dalle responsabilità che ricadono sull'Italia. E ciò spiega l'interesse degli altri partner europei – Germania *in primis* – per questo nuovo modello.

Le parti dell'accordo sono entrambe impegnate nel processo di ratifica. Sul versante albanese, dopo aver sospeso l'accordo per ragioni procedurali, la Corte costituzionale ha rigettato, con [pronuncia del 29 gennaio 2024](#), i ricorsi di legittimità presentati in via preventiva dai parlamentari dell'opposizione, spianando la strada alla ratifica parlamentare (EL HARCH in questo blog). Sul versante italiano, il 24 gennaio la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge di "ratifica ed esecuzione" del Protocollo tra l'Italia e l'Albania ([A.C. 1620, presentato il 18 dicembre 2023](#)), ora all'esame del Senato, e destinato a essere approvato senza modifiche.

L'interrogativo di seguito affrontato è il seguente: la disciplina italiana in via di approvazione mantiene la promessa sottesa al Protocollo – quella di realizzare una extraterritorialità giuridicamente "neutra"? Si pongono, cioè, le premesse normative necessarie per assicurare ai migranti condotti e trattenuti in Albania eguali garanzie rispetto al trattamento assicurato ai migranti in Italia?

1. Una disciplina legislativa carente

Nell'impostazione del d.d.l., le esigenze di coordinamento normativo sono risolte attraverso un rinvio generale ai principali atti legislativi in tema di immigrazione e di asilo e alla «*disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi*

all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale» (art. 4, c. 1). Questa scelta minimalista determina lacune legislative che attengono a tre profili principali: le procedure amministrative applicabili ai migranti nei siti albanesi (§ 1.1); il diritto di difesa (§ 1.2); il trasferimento in Italia dei migranti non trattenibili in Albania (§ 1.3).

1.1. Sulle procedure applicabili

Il d.d.l. in via di approvazione non si occupa degli aspetti procedurali. Si limita, invece, a definire lo *status* delle aree e dei centri albanesi sottoposti alla giurisdizione italiana: le prime (area portuale di Shengjin e area interna di Gjader) «sono equiparate alle zone di frontiera o di transito» italiane (art. 3, c. 3); i secondi (i centri di Shengjin e di Gjader) opereranno, rispettivamente, come “punto di crisi” (o centro *hotspot*) e come centro di permanenza per il rimpatrio – CPR (art. 3, c. 4). Lo scarno riferimento va integrato con quello del Protocollo, ove si stabilisce che la conduzione dei migranti in Albania può avvenire «*al solo fine di effettuare le procedure di frontiera e di rimpatrio (...) per il tempo strettamente necessario alle stesse*» (art. 4, c. 3).

Da questa combinazione di norme si inferisce che nei siti albanesi si applicheranno tre procedure: subito dopo lo sbarco, la procedura di c.d. *screening*, volta ad assicurare il primo soccorso, l'identificazione dei migranti, l'informativa sul diritto di asilo e la distinzione tra richiedenti protezione e non; a seguire, le procedure di asilo e/o di rimpatrio, applicabili in Albania soltanto nelle rispettive varianti coercitive, cioè come procedura di (asilo con trattenimento alla) frontiera e procedura di rimpatrio forzato.

Nel silenzio del d.d.l., più difficile sarà dissipare altri dubbi: se le operazioni nel punto di crisi albanese si svolgeranno *in toto* secondo le regole UE sui controlli alle frontiere esterne, ad esempio per quanto concerne i controlli di sicurezza (*security checks*) e la registrazione in EURODAC; se e come sia possibile, nell'ambito della procedura di frontiera, prevedere misure alternative alla detenzione (*in loco* o, più realisticamente, in Italia, previo trasferimento di chi possa avvalersene); se, in caso di esito favorevole della procedura di frontiera, i beneficiari della protezione saranno trasferiti in Italia per essere inseriti nel sistema ordinario di accoglienza (come ha confermato, nel silenzio delle norme, il viceministro degli affari esteri Edmondo Cirielli nel suo [intervento del 15 gennaio](#) durante i lavori parlamentari).

1.2. Sul diritto di difesa

Anche in riferimento al diritto di difesa, il d.d.l. detta una disciplina scarna, racchiusa nei commi 3-5 dell'art. 4. Per un verso, vi si stabilisce che il migrante partecipi a distanza all'udienza che lo riguarda (e conferisca nel medesimo modo, salvo eccezioni, con il proprio difensore), con inversione della regola processuale

ordinaria (art. 133-*bis* c.p.p.). Per altro verso, si rimette al responsabile italiano di ciascuna area il compito di adottare «le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero» (art. 4, c. 3). Si «amministrativizza», così, un diritto fondamentale, rimettendo all'autonoma valutazione di un funzionario scelte che incidono su diritti fondamentali, senza la predeterminazione di criteri e opzioni da parte della legge.

L'effetto di «amministrativizzazione» è amplificato dal silenzio che il d.d.l. serba su altri aspetti correlati: come e chi fornirà al migrante le informazioni sulla possibilità di difendersi in giudizio e nominare un avvocato? Verrà fornita una lista di avvocati e come sarà elaborata? Come si accerterà se lo straniero si trovi in condizioni fisiche e psicologiche compatibili con lo stato di detenzione? E come avverrà il coinvolgimento delle istituzioni di garanzia (Parlamento, Garante dei detenuti, UNHCR, Agenzie UE), che dovrebbero monitorare le condizioni dei luoghi di trattenimento?

1.3. Sui trasferimenti dall'Albania

Un'altra carenza riguarda le ipotesi di trasferimento dei migranti dall'Albania all'Italia. Il d.d.l. si occupa soltanto di una ipotesi residuale – il trasferimento in costanza di trattenimento – per specificare che tale ipotesi, ammessa «in casi eccezionali, su disposizione del responsabile italiano», «non fa venir meno il titolo del trattenimento e, in ogni caso, non produce effetto sulla procedura alla quale lo straniero è sottoposto» (art. 3, c. 6).

Appena più ampi, ma comunque generici, sono i riferimenti rinvenibili nel Protocollo. Vi si stabilisce che, venuto meno «per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese»; che «Il periodo di permanenza dei migranti nel territorio della Repubblica d'Albania (...) non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla vigente normativa italiana»; e che «Le autorità italiane, al termine delle procedure eseguite in conformità alla normativa italiana, provvedono all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese» (artt. 4, c. 3, e 9, c. 1).

Nessuna norma individua le ipotesi di trasferimento in Italia, riconducibili almeno ai seguenti casi: *i)* minori non accompagnati, donne in gravidanza e altri soggetti vulnerabili, non sottoponibili a trattenimento; *b)* richiedenti asilo non sottoponibili alla procedura di frontiera; *c)* richiedenti ai quali sia riconosciuta la protezione internazionale o comunque da trasferire per decorso infruttuoso del termine della procedura di frontiera (attualmente, di 28 giorni); *d)* migranti trattenuti a fini di

rimpatrio, nei casi di mancata convalida, rigetto della proroga o raggiungimento del termine massimo. Tutte queste ipotesi di trasferimento, implicando l'esercizio di poteri amministrativi (ablatori ma anche coercitivi), richiederebbero una disciplina legislativa che non è ricavabile, neppure in via interpretativa, da altre norme.

Analogo rilievo vale per l'innovazione [prospettata dal viceministro Cirielli](#): l'ipotesi allo studio, già «avallata anche dalla Commissione europea», consisterebbe nell'introdurre, dopo il soccorso in alto mare, uno «screening preventivo da esperire a bordo di strutture idonee in mare», al fine di «escludere che coloro che presentino vulnerabilità siano condotti in Albania». Costoro resterebbero «a bordo delle navi che hanno effettuato il soccorso per essere condotti in Italia», con l'obiettivo di «alleviare l'impatto delle attività sui soggetti fragili, riducendo il numero di stranieri da trasportare in Italia in un momento successivo» rispetto alla procedura ordinaria di *screening* nel punto di crisi albanese. Quest'ultima procedura, d'altro canto, resterebbe ferma, per «effettuare eventuali, ulteriori valutazioni di condizioni di vulnerabilità» dei migranti sbarcati in Albania.

A livello internazionale, vi è concordia nel ritenere che un vero e proprio esame delle richieste di asilo a bordo delle navi sarebbe inappropriato, per l'oggettiva difficoltà di assicurare tutte le garanzie necessarie, come la presenza a bordo di interpreti, consulenti giuridici e personale dotato della formazione necessaria per condurre colloqui individuali dalla presenza (così, Corte EDU, *Hirsi*, § 185; v. anche [UNHCR](#), § 55 ss.). Tuttavia, una attività di pre-selezione a bordo, seguita in ogni caso da un esame formale dell'eventuale domanda di protezione dopo lo sbarco, potrebbe essere compatibile con il quadro normativo vigente, nazionale ed europeo (in tal senso, [BONETTI](#)). L'art. 1, c. 2-*bis*, lett. b) del [d.l. n. 130/2020](#) (come modificato dal [d.l. n. 1/2023](#)) già assegna alle navi di soccorso private – ma soltanto ad esse – un compito assimilabile, disponendo che esse «avvi[ino] tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, [raccolgano] i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità». La condizione minima di legittimità è che l'attività di screening preventivo a bordo delle navi italiane sia regolata con legge, che definisca le garanzie necessarie, a partire dalla presenza del personale qualificato. Le modalità e i tempi di sbarco dovrebbero, infine, tener conto della esigenza di tutelare i bisogni delle persone vulnerabili individuate (v., ad es., [OHCHR](#), p. 29).

2. I costi dell'estraneità al Sistema comune europeo di asilo (SECA)

Una delle previsioni centrali del disegno di legge stabilisce che nei siti albanesi concessi all'Italia «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso» (art. 3, c. 2). Perché, a differenza del Protocollo (secondo cui «L'ingresso dei migranti in acque territoriali e nel territorio della Repubblica di Albania avviene esclusivamente con i mezzi delle competenti autorità italiane»: art. 4, c. 4), il d.d.l. consente di condurre in Albania i soli migranti soccorsi in acque internazionali?

A mio avviso, la limitazione non può essere motivata dall'intento di evitare tensioni con il principio di *non refoulement*. Anche quando il salvataggio avviene in acque internazionali, ciò non basta a escludere l'operatività del principio, in quanto le navi italiane sono comunque considerate «territorio italiano» (art. 4 cod. nav.; v. anche art. 94 UNCLOS). Ne consegue la piena applicabilità del *non refoulement*, imposto comunque dalla CEDU e dalle norme italiane. Ma tale principio, anche nella sua accezione più ampia di obbligo di esame individuale (per tutti, [GATTA](#)), non sembra assumere, nella fattispecie, un rilievo specifico: la giurisdizione italiana sui siti albanesi comporta, infatti, che le autorità italiane restino le sole responsabili tanto dell'allontanamento dei migranti verso Paesi terzi sicuri (tra i quali, peraltro, rientra la stessa Albania), quanto dell'esame individuale della loro posizione migratoria.

La limitazione va ricondotta, piuttosto, alla volontà della Commissione europea di escludere l'applicazione diretta delle norme UE sull'asilo. [Come chiarito dal viceministro Cirielli](#), è stata, infatti, la Commissione che, «relativamente al luogo di salvataggio, ha chiesto che vengano condotte in Albania solo persone soccorse al di fuori del mare territoriale e ivi portate direttamente senza passare per il territorio italiano o in acque territoriali italiane o di altri Paese UE».

L'intenzione di preservare l'integrità extraterritoriale della fattispecie serve, appunto, a escludere l'applicazione extraterritoriale del diritto UE e, in particolare, conflitti con l'impostazione rigidamente territoriale del SECA, che si applica inderogabilmente a chi chieda asilo nel territorio UE. L'art. 9 della dir. UE 32/2013 riconosce ai migranti il "diritto di rimanere" nel territorio dello Stato membro in cui abbiano presentato domanda di protezione internazionale (sulle implicazioni che ne derivano, ai fini dell'attuazione del Protocollo, v. *amplius* [SAVINO - VIRZI](#), spec. § 3).

Accertata la causa della limitazione introdotta dall'art. 3, c. 2, del d.d.l., occorre indagarne le conseguenze.

Nel valutarle, va considerata l'intenzione dell'Italia di applicare *comunque*, per scelta unilaterale, il diritto UE. Su questa intenzione, tanto il Protocollo quanto il d.d.l. non lasciano dubbi: in entrambi i testi è ribadita l'applicazione nei siti albanesi non soltanto delle norme italiane, ma anche di quelle dell'Unione.

Né il diritto UE sembra frapporre ostacoli. In base all'art. 3, par. 2, TFUE, confortato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'Unione ha una competenza esclusiva a concludere accordi internazionali soltanto quando «tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata», o, comunque, quando serva a scongiurare il rischio di interferenze, anche potenziali, con il funzionamento delle norme comuni UE (sentenze [2 giugno 2005, C-266/03](#), e [8 settembre 2020, C-265/19](#)). Nel caso in esame, il diritto UE non regola l'applicazione extraterritoriale delle sue norme sull'asilo. Pertanto, la disciplina di questo aspetto rientra nella competenza residuale degli Stati membri, i quali possono «esaminare le domande di asilo al di fuori del proprio territorio, applicando il proprio diritto, incluso quello da essi adottato in attuazione del diritto UE», a un'unica condizione: che l'applicazione extraterritoriale del diritto UE non ostacoli l'applicazione interna e sia ad esso conforme, «il che di nuovo ci porta ad affermare che vi deve essere coincidenza [tra] il diritto applicato in Albania e quello applicato in Italia» ([FAVILLI](#)).

Ciò premesso, sebbene le norme UE saranno comunque vigenti, questa applicazione unilaterale da parte dell'Italia è giuridicamente irrilevante nei confronti dell'ordinamento europeo e degli altri Stati membri. Di conseguenza, la gestione extraterritoriale dei migranti in Albania, pur conforme al diritto UE, è a sua volta priva di rilevanza ai fini del SECA e, dunque, nei rapporti tra Stati membri.

Ci si deve quindi chiedere se i migranti sottoposti alla procedura di *screening* in Albania debbano essere registrati nella banca dati EURODAC, o se la registrazione avvenga soltanto in caso di (eventuale) trasferimento in territorio italiano; se l'Italia possa applicare a quei migranti i criteri c.d. Dublino per la determinazione dello Stato membro competente; se la quota di migranti gestita extraterritorialmente rientri o meno nei meccanismi solidaristici previsti dalle nuove norme UE sul c.d. Nuovo Patto.

Un ulteriore dubbio è se l'Italia possa far valere il trattenimento in Albania dei richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi sicuri ai fini dell'attuazione delle nuove norme UE sulla procedura di frontiera. In base al concetto di «adeguata capacità» che sarà a breve introdotto dal regolamento sulla procedura di asilo, l'Italia dovrà

dimostrare di disporre di una «capacità» detentiva sufficiente a trattenere diverse migliaia di richiedenti asilo (in base all'art. 41bb, tale capacità sarà definita annualmente dalla Commissione, per ciascuno Stato membro, come frazione di un "tetto" UE complessivo di 30.000 trattenimenti, a sua volta calcolata in proporzione al numero di arrivi e ingressi irregolari del triennio precedente, con "tetti" nazionali crescenti di anno in anno). Data la debolezza della rete dei CPR e la difficoltà di reperire strutture adeguate nel territorio italiano, a causa dei veti territoriali, la creazione nei siti albanesi di infrastrutture capaci di ospitare fino a 3.000 migranti contemporaneamente (con moltiplicatore proporzionale al tasso di turn-over in quei centri), potrebbe consentire di risolvere uno dei principali problemi di adeguamento alle nuove norme UE, ove queste fossero applicabili alla fattispecie extraterritoriale.

Per le ragioni sopra chiarite, però, questa eventualità sembra esclusa e ciò rischia di vanificare una delle più forti ragioni legittimanti il progetto. Resta da capire se e quali margini di trattativa la nuova Commissione, che si insedierà nel prossimo autunno, concederà all'Italia rispetto alle modalità di attuazione della procedura di frontiera. Di certo, però, uno dei principali "costi" della mancata applicazione diretta del diritto UE è chiara: l'Italia non potrà conteggiare, ai fini della «capacità» detentiva e dei "tetti" a essa imposti dalle nuove norme UE, i trattenimenti realizzati in Albania. Qualora, perciò, l'esempio italiano dovesse essere seguito da altri Stati membri, il rischio che ne deriverebbe, a livello sistemico, è la frammentazione del SECA.

3. Il rischio di fallimento amministrativo

Anche qualora la disciplina legislativa di ratifica del Protocollo resistesse alle censure di legittimità costituzionale e la Commissione e il Governo italiano riuscissero a negoziare modalità di attuazione che permettano al SECA di coesistere con la gestione extraterritoriale dei migranti, aleggerebbe, sullo sfondo, un problema di sostenibilità amministrativa.

Un primo versante del problema riguarda il rischio di sovraccarico del punto di sbarco albanese, che è presumibile possa esaminare, nel rispetto dei tempi (di detenzione) previsti per la procedura di *screening*, un numero limitato di persone al giorno.

Ove in Albania venissero condotti tutti i migranti soccorsi in mare, l'*hotspot* processerebbe anche categorie di migranti (vulnerabili o comunque non trattenibili) che, all'esito di questa fase, dovrebbero essere comunque trasferite in Italia, dove sarebbero sottoposte ad analoghe procedure alle frontiere esterne dell'Unione.

L'ipotesi di pre-selezione a bordo delle navi – che, come si è anticipato, è allo studio del Governo – dovrebbe servire proprio a evitare questo esito inefficiente, che comporterebbe una duplicazione di procedure di *screening*, costi di trasferimento in Italia proporzionati al numero di migranti già sbarcati in Albania ma lì non trattabili, e il rischio di frequenti “colli di bottiglia” presso l'hotspot albanese.

Per essere effettivo, quello *screening* preventivo in mare dovrebbe consentire di identificare preventivamente, per evitarne lo sbarco in Albania, tutti coloro che sarebbero comunque destinati a essere trasferiti in Italia in quanto non trattabili: dunque, non soltanto i vulnerabili, che – stando alle dichiarazioni – sarebbero i destinatari privilegiati della pre-selezione, ma anche i richiedenti asilo non sottoponibili a procedura di frontiera, perché non provenienti da Paesi terzi sicuri.

Tuttavia, l'esigenza di non sovraccaricare l'hotspot albanese finirebbe per confliggere con l'esigenza di una pre-selezione a bordo non complessa, realizzabile in tempi rapidi senza la presenza di un'ampia varietà di figure professionali specializzate.

Ancor più serio è un secondo versante del problema, che si lega a uno scenario non improbabile di congestione delle strutture detentive in Albania.

In teoria, le norme consentirebbero di trattenerli lì tutti i migranti irregolari che non abbiano chiesto asilo e siano, quindi, da rimpatriare; e tutti i richiedenti protezione che, provenendo da Paesi terzi sicuri, possono essere sottoposti alla procedura di frontiera. In pratica, però, se questo avvenisse, finirebbero per essere trattiene in Albania (per tempi molto lunghi, anche pari alla durata massima di 18 mesi prevista per il rimpatrio) moltissimi migranti che non sono in concreto rimpatriabili, in quanto provenienti da Paesi con i quali l'Italia non abbia accordi di riammissione efficaci.

Considerato che, al momento, l'unico partner in grado di assicurare all'Italia una piena collaborazione nei rimpatri è la Tunisia (che è anche Paese terzo sicuro in base alle norme nazionali sull'asilo), l'opzione forse più funzionale – anche se probabilmente i rimpatri dovranno essere effettuati comunque transitando dal territorio italiano – sarebbe quella di condurre in Albania e destinare prioritariamente a quei centri di detenzione i migranti tunisini, siano essi richiedenti (da instradare nella procedura di frontiera) o meno (da rimpatriare immediatamente). Si tratterebbe di una soluzione particolarmente selettiva, ma conforme alla *ratio* sottesa all'art. 14, c. 1.1, TUI, che già assegna priorità al trattenimento (dei migranti pericolosi e) di «coloro che siano cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione o altre intese in materia di rimpatrio, o che provengano da essi».

Qualsiasi prassi amministrativa orientata al trattenimento di un novero più ampio di migranti, a prescindere dalla effettiva possibilità di un celere rimpatrio, produrrebbe effetti disfunzionali. Il tasso di *turn-over* nei centri albanesi si contrarrebbe in misura proporzionale alla durata media dei trattenimenti, riducendo di conseguenza la capacità detentiva da essi assicurata: data la capienza di 3000 posti, se il tempo medio dei rimpatri fosse di 1 mese, la capacità di quei centri, su base annuale, arriverebbe a 36 mila trattenimenti, mentre si ridurrebbe a 2 mila se la durata media corrispondesse a quella massima di 18 mesi. In quest'ultimo scenario, di elevata congestione, solo un numero ridottissimo di migranti – rispetto ai circa 100-150 mila arrivi annuali via mare in Italia – potrebbe essere condotto in Albania e questo comprometterebbe l'efficacia deterrente ascritta al modello.

Infine, la scelta di trattenere in Albania migranti in concreto non espellibili potrebbe produrre un "effetto boomerang": allo spirare del termine di durata massima del trattenimento, quei migranti dovrebbero essere riammessi in Italia, senza possibilità di impedirne i movimenti secondari verso altri Stati membri dello spazio Schengen. L'immagine di migranti liberi di spostarsi in Italia e nel resto d'Europa, dopo 18 mesi di "cattività" trascorsi nei centri albanesi, produrrebbe una fatale eterogenesi dei fini, con inevitabili ricadute sul piano della sicurezza interna, della libertà di circolazione intra-europea e della complessiva sostenibilità di un progetto di gestione extraterritoriale che avrà costi certamente elevati.

Conclusioni

La scarsa disciplina legislativa di ratifica del Protocollo con l'Albania non si fa carico di regolare numerosi aspetti che toccano la condizione giuridica dei migranti e i loro diritti fondamentali. La maggioranza parlamentare sembra, così, disattendere l'obiettivo – dichiarato dagli stessi esponenti di Governo – di realizzare una extraterritorialità giuridicamente "neutra", che assicuri eguali tutele ai migranti in Albania. È facile prevedere che questa scelta, se non corretta, finirà per alimentare il contenzioso costituzionale e rimetterà agli apparati ministeriali l'improprio compito di indicare, mediante circolari, le norme applicabili e le prassi amministrative da seguire, al di fuori di una cornice legislativa che tuteli le libertà primarie in gioco.

Vi è il rischio, più in generale, che questo esperimento di gestione extraterritoriale dei migranti, pur diverso dalle formule altrove sperimentate, propizi una fuga dalla legalità nazionale ed europea. Per scongiurare questo rischio, occorre, dunque, colmare le lacune legislative esistenti, prendendo sul serio le riserve di legge previste

in Costituzione; rafforzare l'ancoraggio al diritto UE, individuando formule di coesistenza e almeno parziale integrazione col SECA; e compiere scelte oculate sul piano operativo, evitando trattenimenti prolungati e infruttuosi, che lederebbero la dignità delle persone e metterebbero in crisi la sicurezza e la libera circolazione nello spazio Schengen.

Per citare questo contributo: M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, ADiM Blog, Editoriale, gennaio 2024.