volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

L’accordo Italia-Albania sui migranti: uno spot illegittimo e impraticabile

Autore: Gianfranco Schiavone

??La presidente del Consiglio e la sua maggioranza (quasi) compatta vantano come un grande successo, pratico e diplomatico, il protocollo stipulato con l’Albania «per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria», presentato come una svolta, all’evidente scopo di occultare politiche fallimentari in tema di immigrazione (sia in punto regolamentazione degli accessi che in punto accoglienza). Si tratta, al contrario, di un accordo impraticabile che si inquadra, rappresentandone il punto più estremo, nel risalente tentativo dell’Italia di esternalizzare le frontiere e il diritto di asilo.

Si tratta, anzitutto, di un’intesa avente una chiara natura politica, che, oltre a richiedere oneri finanziari, riguarda la condizione giuridica degli stranieri. Si versa, dunque, in materia coperta da riserva di legge ex art. 10, comma 2 Costituzione, sì che il Protocollo e i suoi provvedimenti attuativi devono essere ratificati dal Parlamento. Le affermazioni della maggioranza tese ad escludere il passaggio parlamentare sono, per questo, prive di fondamento e rappresentano solo un maldestro tentativo di tenersi “le mani libere” in un’operazione percepita dagli stessi protagonisti come, a dir poco, *borderline*. Ma la disinvoltura procedurale si affianca a una assoluta approssimazione nel merito.

Scopo del Protocollo è, stando al testo, quello di trasportare coattivamente in Albania cittadini di paesi terzi per «i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l’insussistenza dei requisiti per l’ingresso, il soggiorno o la residenza» in Italia (art. 1), collocandoli in «aree di proprietà demaniale» albanesi (e quindi in territorio albanese a tutti gli effetti), dove i migranti rimarrebbero confinati «al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse» (art. 4.3). Le autorità italiane assicurano «la permanenza dei migranti all’interno delle aree impedendo la loro uscita non autorizzata» (art. 6.5) e il periodo di permanenza in Albania «non può essere superiore al periodo massimo di trattenimento consentito dalla normativa italiana» (art. 9.1). Al termine delle procedure le autorità italiane «provvedono all’allontanamento dei migranti dal territorio albanese» (art. 9) ovvero al rientro in Italia. Al di là delle dichiarazioni ufficiali, peraltro, l’operazione sembra indirizzata a utilizzare il territorio albanese per costruirvi dei centri di detenzione amministrativa per stranieri espulsi dall’Italia (da trattenere in Albania al fine di eseguire coattivamente il rimpatrio) inaccessibili, lontani da sguardi indiscreti e da inchieste giornalistiche, liberandosi dell’incubo di costruirli in Italia, dove nessun amministratore, di qualsiasi colore politico li vuole.

Il testo, a differenza di quanto si è detto nelle dichiarazioni che lo hanno accompagnato, non esclude che l’ingresso in Albania avvenga anche in via diversa da quella marittima e quindi riguardi anche persone straniere bloccate sulle vie terrestri, magari nei Balcani, purché tale trasporto avvenga «esclusivamente con i mezzi delle competenti

autorità italiane» (art. 4.4). Ma fermiamoci all'ipotesi che il protocollo venga applicato principalmente a persone soccorse in mare e portate in Albania allo scopo di detenerle nel corso dell'esame delle domande di asilo.

Il primo interrogativo è radicale: è giuridicamente ammissibile esaminare in territorio albanese le domande di asilo presentate da coloro che vengono *deportati* dal territorio italiano (le navi ed altri mezzi delle autorità italiane)? La risposta non può che essere negativa: il diritto dell'Unione sull'asilo si applica nel territorio degli Stati membri, alle frontiere, nelle zone di transito e nelle acque territoriali e non ne è possibile un'applicazione extra-territoriale (cosa che – sia detto per inciso – vale anche per l'ipotesi di usare i centri per l'esecuzione del trattenimento degli stranieri espulsi regolato dal diritto dell'Unione con la Direttiva 115/2008/CE). Va, infatti, precisato al riguardo che non ci troviamo di fronte alla questione di come consentire l'accesso alla procedura di asilo da parte di uno straniero che si trova all'estero (e di come si possa esaminare la sua domanda di asilo al fine di consentirne il successivo ingresso nel territorio di uno Stato membro). All'opposto, il protocollo configura una situazione nella quale persone che sono già sotto la giurisdizione italiana (per essere stati soccorsi e trasportati da navi dello Stato) vengono tradotte in un paese terzo allo scopo di impedirne l'ingresso nel territorio nazionale e di predeterminare delle condizioni di esame delle domande di asilo con garanzie procedurali ridotte.

Ma ammettiamo, come mero esercizio retorico, che il diritto dell'Unione sia applicabile all'esame delle domande di asilo in Albania. Le ulteriori questioni che si pongono sono anch'esse insuperabili.

Anzitutto la consegna dei migranti dalle autorità italiane a quelle albanesi, all'atto dello sbarco e fino all'ingresso nei centri di detenzione, sembra configurare un respingimento collettivo vietato dal diritto dell'Unione Europea (e per cui l'Italia è già stata condannata il 23 febbraio 2013 dalla Corte Europea dei diritti umani nella causa Hirsi Jamaa)**.**

E poi, dato che nessuna valutazione sulla condizione delle persone salvate in mare può essere condotta a bordo delle navi italiane, ogni procedura giuridica dovrebbe iniziare in territorio albanese, sotto la giurisdizione italiana, all'interno di centri. Ma la restrizione, durante la procedura, della libertà personale di coloro che vi verrebbero rinchiusi, per essere conforme all'art. 13 Costituzione, andrebbe convalidata dall'autorità giudiziaria con un esame caso per caso. Come garantire, dentro il microcosmo del campo a gestione italiana, il corretto funzionamento della procedura, compreso il diritto del richiedente di essere assistito da un legale italiano di fiducia?

In ogni caso deve essere esclusa la possibilità di un trattenimento generalizzato di tutti i richiedenti asilo perché tassativamente precluso dal diritto dell'Unione che vieta agli Stati di applicare misure di limitazione della libertà personale nei confronti dei richiedenti

asilo «per il solo fatto di essere un richiedente» (Direttiva 2013/33/UE articolo 7 paragrafo 1). Il diritto dell'Unione prevede che il trattenimento venga disposto solo in casi molto limitati e «salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive» (articolo 8, paragrafo 2). Molti dei richiedenti asilo (probabilmente la maggioranza: di sicuro quelli in situazioni vulnerabili e i minori, ma anche tutti coloro cui non è applicabile la procedura accelerata di frontiera) non potrebbero dunque in nessun caso essere trattenuti. Ma poiché non possono neppure rimanere in Albania al di fuori dal centro, dovrebbero essere trasportati in Italia immediatamente per continuare l'accoglienza e l'esame ordinario della loro domanda di asilo sul territorio nazionale… Nei confronti degli altri, rinchiusi nei centri in Albania, andrebbe garantito, senza eccezioni, l'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui quello di ricevere «le informazioni sulla procedura con riguardo alla situazione particolare del richiedente» nonché di comunicare con «organizzazioni che prestino assistenza legale o altra consulenza ai richiedenti» (Direttiva 2013/32/UE art. 19). In caso di diniego dell'asilo il richiedente deve poter pienamente esercitare il suo diritto alla difesa, costituzionalmente garantito (Cost. articolo 24) e ha diritto a un «ricorso effettivo» (Direttiva 2013/32/UE art. 46 par.1) che, per essere tale, deve garantire alla persona la libertà di consultare un legale e di sceglierlo. Si tratta, all'evidenza, di diritti, non esercitabili in maniera adeguata in costanza di trattenimento in Albania.

Infine, nell'ambito delle procedure accelerate di frontiera, il giudice ha la possibilità di concedere la sospensiva nelle more della decisione di merito ovvero di «autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro» (art. 46 par. 6 lettera d). Ma, nel caso di concessione di tale autorizzazione il richiedente non si trova sul territorio dello Stato membro bensì in Albania, il che dovrebbe comportare il suo immediato trasferimento in Italia da parte delle autorità italiane e la prosecuzione dell'iter della domanda in Italia.

Superfluo proseguire. Il Protocollo è, all'evidenza, un incredibile coacervo di procedure radicalmente illegittime rispetto al diritto dell'Unione e che comunque non potrebbero essere applicate in modo razionale e rispettoso delle garanzie procedurali e di tutela dei diritti fondamentali degli stranieri coinvolti, sia che si tratti di naufraghi prima e richiedenti asilo poi, che si tratti di stranieri espulsi e poi trattenuti in Albania. Dunque, poco più che uno sgradevole spot pubblicitario.