

ITALIA: DETENZIONE EXTRATERRITORIALE DELLE PERSONE MIGRANTI E OBBLIGHI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

L'ACCORDO CON L'ALBANIA

IL BRIEFING ESAMINA L'IMPATTO DELL'ACCORDO ITALIA/ALBANIA IN MATERIA DI MIGRAZIONE SUI DIRITTI UMANI DELLE PERSONE INTERESSATE DALLA SUA ENTRATA IN VIGORE NEL GENNAIO 2024. INOLTRE, DOCUMENTA LE SFIDE AFFRONTATE DA AVVOCATI, TRIBUNALI, MECCANISMI DI MONITORAGGIO E SOCIETÀ CIVILE NELL'ESERCIZIO DEL LORO RUOLO A FAVORE DELLE PERSONE INTERESSATE.

INTRODUZIONE

Amnesty International ha espresso preoccupazione per i rischi in materia di diritti umani che l'accordo Italia-Albania implicava fin dall'inizio, inclusi quelli per la sicurezza e la libertà delle persone ad esso soggette.¹ L'organizzazione ha inoltre criticato la misura come una forma di esternalizzazione della gestione della migrazione e del trattamento delle richieste di asilo. Amnesty International avverte da tempo che le iniziative volte a esternalizzare la gestione della migrazione rappresentano una limitazione senza precedenti del diritto di asilo nell'Unione europea (Ue), rischiano di provocare una serie di violazioni dei diritti umani che vanno dalla detenzione arbitraria al respingimento, dimostrano l'indebolimento dell'impegno del blocco degli Stati membri a condividere la responsabilità della protezione dei rifugiati a livello globale, costituiscono un allontanamento dagli standard internazionali e regionali in materia di diritti umani e potrebbero minare l'integrità del quadro globale di protezione internazionale.²

Tra ottobre 2024 e gennaio 2025, l'Italia ha effettuato tre intercettazioni/salvataggi marittimi e ha trasferito forzatamente 74 persone direttamente dalle acque internazionali in Albania ai sensi dell'accordo. A seguito delle numerose sentenze dei tribunali italiani che non hanno convalidato gli ordini di detenzione di queste persone in Albania, l'Italia ha interrotto i trasferimenti in Albania dall'alto mare. Nel marzo 2025, il governo italiano ha modificato la legge di ratifica dell'accordo per utilizzare il centro di Gjader anche per detenere cittadini stranieri di sesso maschile con ordini di espulsione in Italia, consentendo il loro trasferimento forzato dai centri di detenzione per il rimpatrio in Italia a Gjader.³ Di conseguenza, negli ultimi 15 mesi, centinaia di uomini (secondo quanto riferito, oltre 500) sono stati trasferiti forzatamente a Gjader dall'Italia.

Questo briefing fa il punto sulle informazioni ora disponibili riguardo all'impatto che questo accordo, pieno di rischi, ha avuto sui diritti umani delle persone, per lo più razzializzate, ad esso soggette, nonché sull'integrità del quadro giuridico che dovrebbe proteggerle. Si basa sui rapporti pubblicati da fonti autorevoli che hanno fatto indagini su questioni relative ai diritti umani, ad esempio sul trasferimento forzato in Albania di persone soccorse in mare. Questo briefing descrive anche alcune delle sfide che avvocati, tribunali, meccanismi di monitoraggio e società civile riferiscono di affrontare nell'esercizio del loro ruolo per garantire che le persone interessate dall'accordo possano accedere ai propri diritti umani senza discriminazioni e siano trattate in conformità con le leggi e gli standard nazionali, regionali e internazionali.

Il briefing indica che le persone soggette a questo accordo e che ne subiscono i dannosi effetti sono prevalentemente persone razzializzate, provenienti in parte dal Nord Africa, dal Bangladesh, dalla Costa d'Avorio e dal Gambia. Infine, formula raccomandazioni alle autorità italiane affinché pongano fine all'accordo con l'Albania, che di per sé mette a repentaglio i diritti umani e comporta violazioni degli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani.

¹ Amnesty International, *"The Italy-Albania Agreement on Migration: Pushing Boundaries, Threatening Rights"*, 19 gennaio 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/7587/2024/it/>

² Amnesty International, *"More than 200 Organisations: Inhumane Deportation Rules Should be Rejected"*, 15 settembre 2025, <https://www.amnesty.eu/news/deportation-rules-should-be-rejected/>; Amnesty International, *"Joint statement: EU 'safe country' and return proposals would seriously undermine protection and human dignity"*, 1 luglio 2025, <https://www.amnesty.eu/news/eu-safe-country-and-return-proposals-would-seriously-undermine-protection/>

³ Testo del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 73 del 28 marzo 2025), coordinato con la legge di conversione 23 maggio 2025, n. 75 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale, alla pag. 2), recante: «Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare». (25A03118) (GU Serie Generale n.118 del 23-05-2025)

CONTESTO DELL'ACCORDO

Negli ultimi due anni, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea (Ue) hanno valutato le cosiddette "soluzioni nuove e innovative"⁴ per contrastare la migrazione irregolare. Tali proposte prevedono principalmente meccanismi che consentirebbero agli Stati membri dell'Ue di esternalizzare – cioè di trasferire ad altri paesi – le proprie responsabilità in materia di migrazione e asilo.⁵ Questi includono accordi che gli Stati spesso definiscono sul "paese terzo sicuro", gli "hub di rimpatrio" in paesi terzi e i cosiddetti accordi "sul luogo sicuro".

Gli Stati membri dell'Ue sono da tempo criticati per il ricorso a diverse forme di esternalizzazione del controllo della migrazione, dalla consolidata cooperazione con la Libia nella gestione dei movimenti migratori attraverso il Mediterraneo all'accordo Ue-Turchia sulla migrazione, che si fonda sul ruolo della Turchia quale paese terzo sicuro per le persone siriane richiedenti asilo. Tuttavia, l'introduzione degli "hub di rimpatrio" e il crescente ricorso al concetto di "paese terzo sicuro" rappresentano una preoccupante accelerazione dell'agenda di esternalizzazione e sollevano nuove questioni giuridiche.

Amnesty International ha segnalato che tali iniziative configurano una limitazione senza precedenti del diritto d'asilo nell'Ue, rischiano di determinare una serie di prevedibili violazioni dei diritti umani, dalla detenzione arbitraria al respingimento, evidenziano il debole impegno a condividere a livello globale la responsabilità della protezione delle persone rifugiate, rappresentano un allontanamento dagli *standard* internazionali e regionali in materia di diritti umani e potrebbero compromettere l'integrità del sistema globale di protezione internazionale.⁶

L'Italia è stata tra i primi paesi dell'Ue a cercare di esternalizzare i propri obblighi attraverso la conclusione di un accordo con l'Albania per la gestione delle procedure in materia di migrazione al di fuori del territorio italiano e sviluppando un meccanismo giuridico diverso sia da un accordo sul "paese terzo sicuro" sia da un "hub di rimpatrio".

Il 6 novembre 2023, i due paesi hanno firmato il Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria (il Protocollo).⁷ Il Protocollo consente la realizzazione in Albania di centri per il trattenimento di persone migranti, su cui l'Italia mantiene la giurisdizione. In particolare, si tratta di un centro per il trattenimento per persone migranti a Gjader e un *hotspot*/centro di identificazione a Shengjin, che può ospitare fino a 3.000 persone.

Il piano originariamente annunciato dall'Italia prevedeva di utilizzare le strutture in Albania per l'esame accelerato delle domande di asilo presentate da persone presumibilmente provenienti da paesi che l'Italia considera "paesi di origine sicuri", mantenendole nel frattempo in stato di trattenimento. Le persone interessate sarebbero state trasferite coattivamente in Albania dopo essere state intercettate o soccorse dalle autorità italiane in acque internazionali. Partendo dal presupposto che la maggior parte delle domande di asilo sarebbe stata respinta, le autorità italiane hanno previsto che il centro di trattenimento in Albania comprendesse un'area separata destinata alle persone nei cui confronti, a seguito del rigetto della domanda di protezione internazionale, fosse emesso un provvedimento di espulsione.

Secondo i piani del governo italiano, questo sistema è concepito per consentire una gestione extraterritoriale e senza soluzione di continuità delle domande di asilo e delle espulsioni, riguardanti persone che verrebbero trattenute fin dal primo contatto con le autorità italiane e che potrebbero non accedere mai al territorio italiano fino al momento del rimpatrio (il Protocollo non menziona la possibilità di procedere direttamente dall'Albania al rimpatrio delle persone interessate). A seguito dell'annuncio del Protocollo, Amnesty International ha espresso preoccupazione per i rischi che esso comporta per i diritti umani, compresi quelli relativi alla sicurezza e alla

⁴ Consiglio dell'Unione europea, Presidency Paper on new and innovative solutions to prevent and counter irregular migration: Place of Safety Arrangements (documento della Presidenza sulle soluzioni nuove e innovative per prevenire e contrastare la migrazione irregolare: accordi sul luogo sicuro), 7 novembre 2025, <https://statewatch.org/wp-content/uploads/2026/05/14360-2025-place-of-safety-arrangements.pdf>

⁵ Per un'analisi approfondita dei rischi connessi all'esternalizzazione della gestione della migrazione, si veda: Michael O'Flaherty, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Externalized asylum and migration policies and human rights law* (Le politiche di esternalizzazione in materia di migrazione e asilo e il diritto dei diritti umani), settembre 2025, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-european-states-to-refrain-from-actions-in-externalised-migration-policies-that-may-lead-to-human-rights-violations-1>

⁶ Amnesty International, *More than 200 Organizations: Inhumane Deportation Rules Should be Rejected*, <https://www.amnesty.eu/news/deportation-rules-should-be-rejected/>; Ue: ecco perché il Regolamento sui rimpatri va respinto, 15 settembre 2025, <https://www.amnesty.it/ue-ecco-perche-il-regolamento-sui-rimpatri-va-respinto/>; Amnesty International, *Joint statement: EU 'safe country' and return proposals would seriously undermine protection and human dignity* (Dichiarazione congiunta: le proposte dell'Ue sul "paese sicuro" e sul rimpatrio comprometterebbero gravemente la protezione e la dignità umana), 1° luglio 2025, <https://www.amnesty.eu/news/eu-safe-country-and-return-proposals-would-seriously-undermine-protection/>

⁷ Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 118, 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. (24G00028) (GU n.44 del 22-2-2024), 27 febbraio 2004, a: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario

libertà delle persone coinvolte. L'organizzazione ha inoltre criticato la misura, definendola una forma di esternalizzazione della gestione della migrazione e del processo di asilo.⁸

Tra ottobre 2024 e gennaio 2025, l'Italia ha effettuato tre operazioni marittime di intercettazione/soccorso e ha trasferito coattivamente 74 persone direttamente dalle acque internazionali all'Albania. A seguito delle numerose decisioni dei tribunali italiani che non hanno convalidato i provvedimenti di trattenimento disposti nei confronti di queste persone in Albania, l'Italia ha sospeso i trasferimenti diretti forzati dall'alto mare verso l'Albania.

Nel marzo 2025, il governo italiano ha modificato la legge di ratifica del Protocollo per utilizzare il centro di Gjader anche per il trattenimento di cittadini maschi stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione in Italia, consentendone il trasferimento coattivo dai centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) in Italia a Gjader.⁹ All'11 novembre 2025, 237 uomini, circa la metà dei quali provenienti da paesi del Nord Africa, erano stati trasferiti coattivamente dall'Italia a Gjader.¹⁰ Secondo una delegazione di parlamentari di Fratelli d'Italia, il partito della presidente del Consiglio, che ha visitato i centri nell'aprile 2026, nell'arco di un anno vi sarebbero transitate circa 536 persone che, secondo quanto affermato dalla delegazione stessa, presentavano “profili di altissima pericolosità sociale”.¹¹ I trasferimenti non sono stati sottoposti ad alcuna forma di controllo giurisdizionale, circostanza che accresce il rischio che siano disposti in modo arbitrario o utilizzati a fini discriminatori o punitivi.

Parallelamente all'entrata in vigore delle nuove norme dell'Ue in materia di asilo contenute nel Patto su migrazione e asilo, nel giugno 2026, e mentre si avvia alla fase conclusiva l'approvazione delle nuove norme dell'Ue volte a facilitare i rimpatri e a definire un quadro giuridico per gli *hub* di rimpatrio (il Regolamento sui rimpatri, sul quale consiglio e parlamento hanno raggiunto un accordo politico il 1° giugno 2026¹²), l'Italia ha annunciato l'intenzione di riprendere l'utilizzo dei centri in Albania per la finalità originariamente prevista, ossia l'esame accelerato delle domande di asilo con il contestuale trattenimento delle persone richiedenti asilo.¹³

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Nei due anni e mezzo di attuazione del Protocollo, si sono progressivamente accumulate prove di violazioni dei diritti umani commesse dalle autorità italiane nei confronti delle persone interessate dalle sue disposizioni. Tali violazioni comprendono il mancato rispetto dei diritti alla vita e all'integrità fisica delle persone in pericolo in mare, in conformità degli obblighi dell'Italia derivanti dal diritto del mare, e gravi carenze sostanziali e procedurali nella tutela dei diritti alla libertà personale, a non essere sottoposti/e a tortura o ad altri maltrattamenti, a chiedere asilo e a essere trattati/e con dignità e senza discriminazioni, nei confronti delle persone rifugiate e migranti trasferite in Albania. Questa situazione ha avuto un impatto sproporzionato sulle persone razzializzate, nei cui confronti esponenti delle istituzioni hanno ripetutamente fatto ricorso a una retorica negativa e dannosa nonché a stereotipi stigmatizzanti.

A quasi tre anni dall'annuncio del Protocollo, destano allarme le disposizioni normative, le procedure e le prassi attraverso cui il governo italiano lo ha adottato e attuato, minando le tutele dei diritti umani e indebolendo le relative garanzie. Questa situazione, insieme ai metodi con cui le autorità fanno passare leggi che aggirano il consueto controllo e alle loro aperte critiche nei confronti della magistratura quando quest'ultima è intervenuta per garantire i diritti, è motivo di profonda preoccupazione e richiede un intervento urgente.

Amnesty International esorta le autorità italiane a:

⁸ Amnesty International, *The Italy-Albania Agreement on Migration: Pushing Boundaries, Threatening Rights* (Il Protocollo Italia-Albania sulla migrazione: oltrepassa i confini, minaccia i diritti), 19 gennaio 2024, (AI Index EUR 30/7587/2024), <https://d21zrvtktd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2024/01/EUR3075872024ita.pdf>

⁹ Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 73, Decreto-legge 28 marzo 2025, coordinato con Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 75, pag. 2, Legge di conversione 23 maggio 2025, n. 75, recante: «Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare». (25A03118), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2025/05/23/118/sg/pdf>

¹⁰ Ministero dell'Interno, lettera ad Amnesty International, dicembre 2025.

¹¹ Fratelli d'Italia, “Migranti: Cpr Albania funziona, smentita narrazione sinistra”, 20 aprile 2026, <https://www.fratelli-italia.it/migranti-cpr-albania-funziona-smentita-narrazione-sinistra/>

¹² Commissione europea, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, Article 17 (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, articolo 17), 11 marzo 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0101>

¹³ La Repubblica, “Migranti, accordo Ue sui rimpatri: ok ai return hub in Paesi terzi e al foglio di via europeo”, 2 giugno 2026, https://www.repubblica.it/politica/2026/06/02/news/migranti_accordo_ue_rimpatri_return_hub_paesi_terzi-425384819/

- Porre fine al Protocollo con l'Albania, che di per sé mette a rischio i diritti umani e la cui attuazione si è dimostrata incompatibile con gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani. Attuare con urgenza alternative al trattenimento delle persone migranti, che secondo gli *standard* internazionali deve rappresentare una misura di ultima istanza ed essere applicata per il periodo più breve possibile quando vi sia una ragionevole prospettiva di rimpatrio.
- Per quanto riguarda le persone destinatarie di un provvedimento di espulsione, attenersi rigorosamente ai principi di necessità e proporzionalità nell'adozione di misure limitative dei loro diritti, in particolare del diritto alla libertà personale: il trattenimento può essere disposto esclusivamente nei confronti di persone destinatarie di un legittimo provvedimento di espulsione, qualora vi sia una concreta prospettiva di allontanamento entro un termine ragionevole, per il periodo più breve possibile, quale misura di ultima istanza, previa valutazione individuale di ciascun caso e quando sia dimostrato che, nelle circostanze specifiche, tale limitazione sia necessaria e proporzionata e che altre misure meno coercitive si siano rivelate insufficienti.
- Astenersi dall'applicare procedure differenziate e accelerate fondate sul concetto di “paese di origine sicuro”, che compromette l'accesso a una valutazione individuale delle domande di asilo e può tradursi in un'irragionevole presunzione di infondatezza della domanda, la quale comporta il rischio di discriminazione sulla base della nazionalità della persona interessata.
- Interrompere immediatamente i trasferimenti a Gjader delle persone trattenute destinatarie di provvedimenti di espulsione. Tutte le persone attualmente trattenute a Gjader dovrebbero essere ricondotte in Italia.
- Garantire l'accesso a tutte le persone richiedenti protezione internazionale a procedure di asilo efficaci e conformi ai diritti umani, nonché ad un'accoglienza dignitosa sul territorio italiano.
- Garantire che le persone in pericolo in mare siano tempestivamente soccorse e sbarcate in un luogo sicuro, e inoltre, abbiano accesso all'asilo sul territorio.
- Garantire che il Patto dell'Ue su migrazione e asilo sia attuato in conformità agli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale delle persone rifugiate, assicurando anche il rispetto dei diritti umani, tra cui il diritto alla libertà personale delle persone richiedenti asilo e migranti.
- Garantire che le domande di asilo, comprese quelle presentate da persone provenienti da paesi considerati “sicuri” dall'Italia, siano valutate in modo adeguato e individuale, al fine di prevenire misure di allontanamento in violazione del principio di non-respingimento e di garantire il diritto delle persone richiedenti asilo a un riesame giurisdizionale.
- Proteggere e garantire l'indipendenza della magistratura, anche cessando immediatamente qualsiasi pressione indebita o interferenza sulla capacità dei tribunali di pronunciarsi su questioni rilevanti, compreso il trattenimento delle persone migranti.
- Astenersi dal diffondere, attraverso comunicazioni pubbliche, stereotipi dannosi nei confronti delle persone migranti e rifugiate e/o informazioni false o fuorvianti sul loro conto.

Amnesty International esorta gli Stati membri e le istituzioni dell'Ue a:

- Astenersi dal replicare analoghi tentativi volti a negare l'accesso all'asilo sul territorio e a esaminare in modo extraterritoriale le domande di protezione internazionale, pratiche che per loro natura mettono a rischio i diritti umani. Amnesty International esorta inoltre gli Stati a adempiere ai propri obblighi nei confronti delle persone soccorse in mare e di coloro che cercano protezione internazionale nel rispetto del diritto internazionale, anziché tentare di trasferire ulteriormente tali responsabilità a paesi terzi attraverso gli *hub* di rimpatrio, gli accordi sul paese terzo sicuro o altri meccanismi analoghi.