

LA TUTELA DELLE VULNERABILITÀ NELLE PROCEDURE DI PRESCREENING DEL PROTOCOLLO ITALIA–ALBANIA: CRITICITÀ APPLICATIVE E PROSPETTIVE FUTURE

Emilia Mazzara*

ABSTRACT

Il contributo analizza il tema della tutela delle vulnerabilità nel sistema di accoglienza delle persone migranti nell'ambito del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria. Dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa e giurisprudenziale a livello internazionale, europeo e nazionale, l'articolo si sofferma sulle criticità registrate nell'applicazione delle garanzie di tutela previste dalla legge durante le operazioni condotte dalle autorità italiane tra il 2024 e il 2025, problematiche che rischiano di trovare consolidazione con l'imminente entrata in vigore del Patto sulla migrazione e l'asilo.

The article analyses the protection of vulnerable individuals within the reception system for migrants, in the context of the Italy–Albania Protocol on enhanced cooperation in migration management. After outlining the evolution of relevant legislation and case law at the international, European, and national levels, the contribution focuses on the critical issues that emerged in the application of legal safeguards during the operations carried out by the Italian authorities between 2024 and 2025—issues that risk becoming entrenched with the forthcoming entry into force of the Pact on Migration and Asylum.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela delle vulnerabilità nel sistema internazionale, europeo ed italiano. – 3. L'accertamento delle vulnerabilità nell'ambito del Protocollo Italia-Albania. – 4. Quali scenari futuri? – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La gestione dei flussi migratori impone agli Stati un contemperamento tra prerogative di controllo delle frontiere e obblighi di tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Sotto tale profilo, assumono particolare rilievo le condizioni di vulnerabilità, intese come tutte quelle situazioni che, per la loro incidenza sulla vita e sull'integrità psico-fisica degli individui, risultano meritevoli di forme di protezione rafforzata. Ne discende un sistema di garanzie entro cui lo Stato può esercitare i propri poteri di gestione e controllo dei flussi, rimanendo però entro i vincoli dettati nel rispetto dei diritti dei richiedenti. Ciononostante, l'applicazione pratica dei principi in materia di tutela delle vulnerabilità si è spesso dimostrata di difficile attuazione, situazione che ha contribuito alla formazione di prassi di più facile gestione sul piano pratico ma di dubbia legittimità sotto il profilo giuridico e per questo sovente censurate dalla giurisprudenza nazionale e internazionale. Emblematica in tal senso è stata l'esperienza delle operazioni condotte

* Dottoranda di ricerca in Disuguaglianze, Differenze, Partecipazione, Università degli Studi di Palermo.

dalle autorità italiane nell'ambito del [Protocollo Italia Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria](#), ratificato con [L. n. 14 del 21 febbraio 2024](#). L'accordo prevede l'espletamento di una fase di *screening* preventivo (detta *prescreening*) da effettuare negli istanti immediatamente successivi alle operazioni di salvataggio dei migranti con lo scopo di vagliare eventuali vulnerabilità, per poi disporre il trasferimento di coloro ritenuti non vulnerabili nei centri di Gjadër e Shëngjin per la sottoposizione ad un'ulteriore fase di *screening* e il completamento delle procedure di frontiera. Le modalità di attuazione del Protocollo hanno però dato origine ad uno scontro serrato tra esecutivo e magistratura risolto, almeno per il momento, con la decisione del [1° agosto 2025 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea](#). L'imminente attuazione del nuovo [Patto sulla migrazione e l'asilo](#), mutando l'attuale assetto normativo, rischia tuttavia di legittimare alcuni dei profili più problematici del sistema promosso dall'Accordo italo-albanese, ponendo al contempo numerosi interrogativi sul futuro della protezione dei migranti vulnerabili.

2. La tutela delle vulnerabilità nel sistema internazionale, europeo ed italiano

Nel contesto giuridico, la definizione di vulnerabilità presenta dei profili di ambiguità, oscillando tra una concezione “di gruppo”, che individua delle vulnerabilità comuni a determinati soggetti raggruppabili in categorie (si pensi alla [Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità](#)) e una “universale”, intesa come status naturale, comune a tutti gli individui (Fineman, 2008).

Tale incertezza non ha trovato conforto nelle fonti giuridiche internazionali, se non in tempi più recenti. Ad esempio, la [Convenzione di Ginevra](#) del 1951 non riporta alcun riferimento al tema della vulnerabilità dei richiedenti asilo. Di fatti, la loro tutela può essere garantita solo se espressamente previste da altre fonti complementari¹.

Particolarmente rilevante sul tema è stata la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la cui giurisprudenza ha giocato un ruolo fondamentale nel definire la vulnerabilità come caratteristica di un gruppo soggetto a discriminazioni e pregiudizi (Peroni, Timmer, 2013). A partire dalla sentenza [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#), i giudici di Strasburgo hanno infatti riconosciuto alle persone richiedenti asilo una tutela rafforzata ai sensi dell'art. 3 della [CEDU](#), valorizzando tanto le esperienze traumatiche vissute durante la migrazione, quanto le carenze nel supporto offerto degli Stati ospitanti. La Corte Edu ha inoltre chiarito come la vulnerabilità sottesa all'appartenenza al gruppo dei richiedenti asilo possa intersecarsi con altri profili di vulnerabilità, quali la minore età, la presenza di disabilità, l'essere donna o l'essere una soggettività LGBTQIA+, riconoscendo obblighi positivi stringenti in capo agli Stati (si pensi, tra gli altri, alla violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti rilevata in [A.B. e altri c. Francia](#))

Sul versante dell'Unione Europea, la tutela delle vulnerabilità ha trovato sede in primis nella [Direttiva 2011/95/UE](#) (cosiddetta Direttiva Qualifiche), che ha imposto l'obbligo per gli Stati membri di valutare le richieste di protezione internazionale anche alla luce dell'appartenenza del soggetto richiedente ad un determinato gruppo sociale esposto a processi di discriminazione,

¹ Si pensi al Protocollo Addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale contro la Tratta delle Persone.

oltre a garantire apposite procedure negli iter di riconoscimento della protezione internazionale. Nel 2013, la Direttiva Accoglienza ([2013/33/UE](#)) ha fornito un elenco di soggetti ritenuti meritevoli di specifica tutela, includendovi i minori, le persone con disabilità, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta, le persone affette da malattie fisiche e psichiche, le persone che hanno subito torture, stupri, forme di violenza sessuale, fisica e psicologica, comprese le vittime di mutilazioni genitali femminili, imponendo obblighi specifici relativi alle modalità di gestione delle domande di protezione internazionale. A corredo della Direttiva Accoglienza, la Direttiva Procedure ([2013/32/UE](#)) ha disposto che il personale addetto all'esperimento delle procedure di accoglienza sia formato specificamente per il riconoscimento e il trattamento delle vulnerabilità tutelate, dando precedenza alle domande proposte da soggetti in condizioni di rischio.

Sul piano nazionale, l'Italia ha recepito le Direttive europee introducendo anche nell'ordinamento nazionale tutele specifiche per i gruppi vulnerabili (Art. 17 e 19 [Testo Unico Immigrazione](#)). Restano inoltre salvi tutti i diritti costituzionalmente garantiti a tutti gli individui.

3. L'accertamento delle vulnerabilità nell'ambito del Protocollo Italia-Albania

Il quadro normativo appena mostrato impone agli Stati una tutela effettiva dei diritti dei migranti vulnerabili. Tuttavia, l'applicazione di tali obblighi di salvaguardia risulta spesso di difficile attuazione sul piano pratico, scontrandosi spesso con le esigenze di gestione dei flussi migratori.

L'esperienza delle operazioni condotte dalle autorità italiane nell'ambito del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria ha costituito in tal senso un laboratorio particolarmente significativo.

L'accordo italo-albanese prevede la possibilità per le autorità italiane di trasferire i cittadini stranieri tratti in salvo in acque internazionali nei centri appositamente predisposti nelle località di Gjadër e Shëngjin, Albania, previo esperimento di un *prescreening*. Si tratta di un'operazione di identificazione effettuata nei momenti immediatamente successivi alle operazioni di salvataggio, con lo scopo di identificare i soggetti ritenuti non idonei per il trasferimento in Albania.

La normativa di riferimento non chiarisce, tuttavia, i criteri per l'individuazione delle situazioni di vulnerabilità rilevanti ai fini dell'esclusione dal trasferimento. Tali parametri sono stati infatti rimessi alla discrezione del Ministero dell'Interno, che, [nell'Atto di esecuzione del Protocollo Albania](#), ha ristretto la nozione di vulnerabilità così come intesa dall'ordinamento interno e comunitario ad un numero estremamente limitato di gruppi, ovvero donne, persone visibilmente minori, persone anziane, persone con evidenti patologie fisiche o psichiche.

Le criticità sottese al ricorso a tali disposizioni sono evidenti sia sotto il profilo giuridico che operativo.

In primis, giova sottolineare come il legislatore italiano abbia scelto di ricorrere ad una fonte del diritto secondaria, pur potendo fare riferimento alla disciplina europea e nazionale, applicata solo nel secondo *screening*, previsto dopo l'arrivo dei migranti in Albania. Le procedure operative standard previste dal Ministero dell'Interno hanno infatti teso a valorizzare, nella prima fase di identificazione, tutte le caratteristiche immediatamente rilevabili nei soggetti tratti a bordo delle

navi militari italiane (nello specifico, le connotazioni riferibili al sesso femminile, l'evidente minore età e l'avanzata età, lo stato di malattia), trascurando però di salvaguardare altre categorie di soggetti ugualmente meritevoli di tutela e circoscrivendo la protezione garantita ai gruppi menzionate ai soli tratti "visibili". Emblematica sul punto è stata l'identificazione relativa ai soggetti minori, destinati al trasferimento in Albania qualora non "evidentemente" fanciulli. È bene ricordare che la tutela garantita ai minori risulta essere particolarmente stringente per gli Stati, sia a livello internazionale, che comunitario, che interno. La [Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e della Adolescenza](#) prevede espressamente il divieto di discriminazione, l'obbligo di rispettare l'interesse superiore del fanciullo e il diritto alla tutela della vita e al sano sviluppo di tutti i minori fino al diciottesimo anno di età. Particolarmente severa sul punto è la giurisprudenza della Corte Edu, che impone agli Stati parte della Convenzione l'obbligo positivo di disporre procedure di accertamento adeguate alla tempestiva identificazione del minore anche in contesti emergenziali e ne vieta in maniera pressoché assoluta la detenzione, specie se in strutture condivise con adulti (si pensi al caso [Darboe e Camara c. Italia](#), in cui il nostro Paese è stato condannato per violazione degli articoli 3,8 e 13 della Convenzione). I principi sin qui esaminati sono peraltro ribaditi dalla legislazione comunitaria, in particolare dalle Direttive Accoglienza e Procedure, le quali impongono, oltre alle già citate garanzie, il trasferimento dei minori in centri con personale qualificato e il divieto di applicazione delle procedure accelerate. Infine, sotto il profilo nazionale, gli strumenti di tutela sinora esposti sono ulteriormente predisposti e garantiti dalla [Legge n.47/2017](#) (la cosiddetta Legge Zampa).

Analoghe criticità emergono in relazione alla tutela della salute: diversi report (tra cui quello del [Tavolo Immigrazione e Asilo curato da ASGI](#)) hanno evidenziato come, durante le operazioni condotte tra il 2024 e il 2025, circa il 10% delle persone ritenute idonee nella fase di *prescreening* siano poi state trasferite in Italia per la presenza di patologie. In tale contesto, preoccupa in particolare la lesione dei diritti dei soggetti coinvolti, in particolare il diritto alla salute sancito dall'articolo [32 della Costituzione](#) e gli articoli 2,3 e 8 [CEDU](#), da cui discende l'obbligo di limitare il ricorso al trattenimento qualora esso costituisca un pericolo per la salute del richiedente.

Desti inoltre preoccupazione l'esclusione dalla fase di *screening* preventivo di alcune categorie di soggetti ritenute vulnerabili dall'ordinamento e, come tali, meritevoli di tutela rafforzata. Vi rientrano certamente le soggettività LGBTQIA+, la cui situazione, già particolarmente difficile da rilevare anche in contesti ordinari, è stata del tutto ignorata in questa fase.

4. Quali scenari futuri?

L'esperienza dei centri in Albania ha subito una battuta d'arresto (anche) in ragione della mancata convalida dei trattenimenti da parte della Corte d'Appello di Roma, che ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea una serie di questioni pregiudiziali relative all'applicazione della procedura accelerata ai richiedenti provenienti da Paesi considerati sicuri dall'Italia ma potenzialmente rischiosi per alcune categorie di persone, sulla scia di un precedente dibattito giurisprudenziale conclusosi con la sentenza della [Corte di Giustizia europea del 4 ottobre 2024](#).

Nonostante il fulcro del dibattito fosse formalmente la designazione di un Paese terzo come sicuro ai fini dell'applicazione della procedura accelerata, vale la pena soffermarsi sul ruolo che la tutela delle vulnerabilità ha giocato nel dialogo tra le Corti. Nel decidere sulla convalida del trattenimento di alcuni cittadini provenienti dall'Egitto e dal Bangladesh, la giurisprudenza italiana ha infatti sollevato perplessità sull'effettiva tutela di alcuni gruppi, come la comunità LGBTQIA+, le minoranze etniche e religiose, le vittime di violenza di genere, espressamente salvaguardate dal nostro ordinamento ma spesso prive di qualsiasi protezione in molti Paesi considerati sicuri.

Ebbene, nella [sentenza del 1° agosto 2025](#), la CGUE ha effettivamente confermato la necessità di verificare che, ai fini della designazione di un Paese come sicuro, lo Stato in questione sia effettivamente privo di rischi per tutti i suoi cittadini, senza esclusione di individui appartenenti a gruppi con caratteristiche tali da determinare il rischio di persecuzioni e discriminazioni.

Tuttavia, il quadro legislativo che ha permesso di rilevare la fallacia del “Sistema Albania” è destinato a mutare. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in vigore da giugno 2026, potrebbe infatti validare i punti più controversi dell'Accordo Italia-Albania.

In primis, il Patto renderà lecito il ricorso alle procedure di *screening* per la rilevazione degli stati di vulnerabilità e dei dati, anche biometrici, dei richiedenti. A destare perplessità sono, in particolare, le condizioni predisposte per l'esperimento di tali procedure, che avranno un termine di espletamento perentorio di sette giorni.

L'esperienza italiana delle operazioni condotte tra il 2024 e il 2025 ha avuto modo di mostrare in anticipo i punti deboli di questo modello di gestione, dimostrando come condizioni logistiche precarie, personale non adeguatamente formato e tempistiche eccessivamente ristrette possano determinare una sistematica falla nell'individuazione delle vulnerabilità, con conseguente rischio di “invisibilizzazione” istituzionale di taluni gruppi meritevoli di tutela.

5. Conclusioni

Nonostante l'evoluzione normativa e giurisprudenziale abbia progressivamente ampliato e rafforzato le tutele destinate ai soggetti più fragili, le prassi poste in essere dagli Stati continuano a rivelare margini di criticità allarmanti. Le procedure di *prescreening* previste dal Protocollo Italia-Albania rappresentano un esempio paradigmatico: la riduzione dei criteri di identificazione delle vulnerabilità, il ricorso a fonti secondarie per definire gli indicatori di rischio, la mancanza di personale adeguatamente formato e la compressione delle tempistiche procedurali hanno contribuito a generare situazioni di invisibilizzazione e violenza istituzionale, soprattutto a danno di categorie non immediatamente riconoscibili o non ricomprese nelle previsioni ministeriali, come i minori non identificati come tali, le persone LGBTQIA+, le vittime di tratta o di violenza di genere, e i soggetti con patologie non immediatamente identificabili.

Il nuovo Patto Europeo su migrazione e asilo, destinato a ridisegnare in modo profondo l'architettura delle procedure di frontiera, pone interrogativi ulteriori. La riduzione dei tempi di *screening*, la possibilità per gli Stati di designare come sicuri Paesi che presentano rischi su alcune

porzioni territoriali o per determinati gruppi e il più ampio ricorso alle procedure accelerate rischiano di istituzionalizzare alcune delle criticità già emerse nella prassi italiana. Sarà pertanto determinante verificare se e in che misura gli Stati membri sapranno effettivamente conciliare le esigenze di gestione dei flussi migratori con l'obbligo - inderogabile e non negoziabile - di garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti più vulnerabili, ponendo al centro del sistema non l'efficienza amministrativa, ma la dignità umana.

Riferimenti bibliografici

ASGI, *Tavolo Immigrazione e Asilo*, [Oltre la Frontiera. L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti](#), 2025

CGUE (Grande Sezione), sentenza del 4 ottobre 2024, *CV*, C-406/22, EU:C:2024:841

CGUE (Grande Sezione), sentenza del 1° agosto 2025, *Alace e Campelli*, C-750/24 e C-759/24, EU:C:2025:5197

Corte Edu, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09

Corte Edu, sentenza del 12 luglio 2016, *A.B. e altri c. Francia*, ric. n. 11593/12

Corte Edu, sentenza del 21 luglio 2022, *Darboe e Camara c. Italia*, ric. n. 5797/17

M. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law & Feminism*, 2008, pp. 1-23

Ministero dell'Interno, [Esecuzione del Protocollo Italia-Albania – Standard Operative Procedure Attività condotte in mare](#)

L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable Groups: the Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, n.4, 2013, pp. 1056-1085.

Per citare questo contributo: E. MAZZARA, *La tutela delle vulnerabilità nelle procedure di prescreening del Protocollo Italia–Albania: criticità applicative e prospettive future*, ADiM Blog, Novembre 2025