
ADiM BLOG
Gennaio 2024
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale albanese, decisioni del 14 dicembre 2023 e del 29
gennaio 2024

Il Protocollo Italia-Albania
al vaglio della Corte costituzionale albanese

Fatima Zahra El Harch

Dottoranda in Studi giuridici comparati ed europei
Università di Trento

Parole chiave

*Protocollo Italia Albania – Sospensione ratifica – Conflitto di attribuzione - Accordi forma
semplificata – Esternalizzazione*

Abstract

Con le decisioni in commento, la Corte costituzionale dell'Albania è intervenuta sulla legittimità costituzionale del Protocollo di collaborazione in materia migratoria, firmato tra il Governo italiano e il Consiglio dei ministri albanese. Dopo un sintetico inquadramento della questione sottoposta alla Corte e una breve analisi delle decisioni, il presente commento pone l'accento sulla possibilità che l'uso frequente di accordi in forma semplificata, sebbene miri a snellire le procedure ordinarie, possa generare ulteriori complicazioni anziché semplificazioni. Infine, l'attenzione sarà posta sulla motivazione relativa alla costituzionalità del Protocollo che appare in contrasto con la ratio sottesa al Protocollo stesso.

The Constitutional Court of Albania has addressed the constitutional legitimacy of the Italy-Albania Protocol on extraterritorial migration signed between the Italian Government and the Albanian Council of Ministers. Following a short overview of the matter brought before the Court and brief analysis of the decisions, this commentary emphasizes the fact that the use of informal agreements, despite aiming to streamline ordinary procedures, may lead to additional complications rather than simplifications. Finally, attention will be focused on the rationale behind the constitutionality of the Protocol, which appears somewhat at odds with the purpose of the Protocol itself.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La questione sottoposta alla Corte costituzionale albanese

Con le due decisioni in commento, la Corte costituzionale dell'Albania si è espressa in merito al tentativo inedito di gestione extraterritoriale dei migranti concordato tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania con il Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato a Roma il 6 novembre 2023.

La questione sottoposta alla Corte è sorta nell'ambito di un conflitto di attribuzione promosso da 28 deputati dell'area "Rifondazione" del Partito Democratico (PD), guidata dall'ex Presidente del Consiglio dei ministri Sali Berisha, e due deputati del Partito della Libertà dell'ex Presidente della Repubblica Ilir Meta. Più precisamente, la questione è stata sollevata ai sensi dell'art. 131 della Costituzione, che stabilisce un vaglio preventivo della Corte sulla compatibilità dei trattati internazionali con i dettami della Carta costituzionale.

I membri dell'opposizione hanno denunciato il mancato rispetto, da parte del Consiglio dei ministri, della procedura di negoziazione e firma prevista dall'art. 121, paragrafo 1, lettere a) e b) della Costituzione, il quale prevede che la ratifica e la denuncia degli accordi internazionali della Repubblica d'Albania si effettuino con legge nei casi in cui i trattati abbiano ad oggetto: a) il territorio, la pace, le alleanze, le materie politiche e militari; b) i diritti e le libertà dell'uomo, i doveri dei cittadini, come previsti dalla Costituzione; c) l'adesione della Repubblica d'Albania alle organizzazioni internazionali; d) l'assunzione di obblighi finanziari dalla parte della Repubblica albanese; e) l'approvazione, la modifica, l'integrazione o l'abrogazione delle leggi.

I deputati dell'opposizione, inquadrando il nuovo accordo di cooperazione tra Italia e Albania nei trattati che hanno ad oggetto il territorio dello Stato e i diritti e le libertà dell'uomo, hanno quindi ritenuto che la sua negoziazione e la relativa ratifica dovessero essere preventivamente autorizzate dal Presidente della Repubblica, al quale l'art. 92 della Costituzione riconosce il potere di concludere i trattati internazionali secondo legge. I ricorrenti evidenziano infatti che il Governo ha manifestato il proprio consenso alla creazione, in territorio albanese, di zone

sottoposte alla giurisdizione dello Stato italiano senza tuttavia essere stato autorizzato in tal senso dal Presidente della Repubblica.

Com'è noto, in base a questo Protocollo - di durata quinquennale, rinnovabile tacitamente per un ulteriore periodo di 5 anni - il Governo albanese si impegna a concedere all'Italia l'utilizzo, a titolo gratuito, di due aree del territorio albanese per la costruzione di altrettanti centri dedicati alle procedure di ingresso e all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e per il rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano. Tali strutture, destinate ad accogliere al massimo 3.000 persone alla volta, saranno «gestite dalle competenti autorità del Governo italiano secondo la pertinente normativa italiana ed europea» (art. 4, c. 1) e le eventuali controversie sorte tra «le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana» (art. 4, c. 2).

Oltre alla cessione temporanea all'Italia della sovranità territoriale su un'area del porto di Shëngjin e dell'area di Gjadër (le località dove si prevede la costruzione dei centri), i ricorrenti lamentano che anche alla luce dei diritti umani e diritti fondamentali dei migranti implicati nell'accordo, la negoziazione e la firma del Protocollo avrebbe dovuto essere autorizzata dal Presidente della Repubblica.

Alla luce delle suddette eccezioni di incostituzionalità e all'avvio, da parte del Governo, delle procedure di ratifica parlamentare accelerata, in origine calendarizzata per il 14 dicembre 2023, i ricorrenti, con ulteriori richieste successive al deposito dei ricorsi, domandavano altresì la sospensione dell'esame e delle votazioni della legge di ratifica.

2. Le decisioni della Corte costituzionale albanese

In questo contesto si inseriscono le decisioni della Corte costituzionale dell'Albania di sospendere, preventivamente, le procedure parlamentari di ratifica e di riconoscere infine la legittimità costituzionale del Protocollo.

L'11 dicembre, dopo un breve esame preliminare, una sezione della Corte composta da tre giudici ha ritenuto di trasmettere i ricorsi all'adunanza dei giudici. In questa sede, considerati soddisfatti i criteri di ammissibilità, il 13 dicembre i giudici hanno deciso di trasferire la causa in udienza plenaria in camera di consiglio. In base all' [art. 52, co. 3, della legge albanese 8577/2000](#), che disciplina il funzionamento della Corte, tale decisione, ossia il trasferimento della causa in udienza plenaria, ha sospeso le procedure di ratifica sino alla decisione ultima della Corte costituzionale pervenuta il 29 gennaio 2023.

In tale data, con cinque voti a favore e quattro contrari, la Corte ha dichiarato la legittimità costituzionale del Protocollo. Respingendo il ricorso dei 30 deputati dell'opposizione, la Corte

ha precisato, [come riportato dai quotidiani nazionali](#), che «il Protocollo non stabilisce i confini territoriali né altera l'integrità territoriale della Repubblica d'Albania, pertanto non costituisce un accordo relativo al territorio dal punto di vista fisico». La Corte avrebbe quindi constatato che «per i diritti e le libertà umane opera una giurisdizione duplice, il che significa che la giurisdizione italiana nelle due zone in questione non esclude la giurisdizione albanese». La Corte ha valutato che nelle due aree del territorio albanese concesse gratuitamente all'Italia «si applica il diritto albanese, oltre al diritto italiano». Il Protocollo, specifica infine la Corte, «non crea nuovi diritti e libertà costituzionali e non impone restrizioni aggiuntive ai diritti e alle libertà umane esistenti, al di là di quanto previsto dall'ordinamento giuridico albanese».

Relativamente al potere dell'esecutivo di negoziare e firmare il Protocollo in assenza dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica, la Corte ha ritenuto che il Trattato di amicizia e cooperazione tra la Repubblica d'Albania e la Repubblica italiana del 1995 costituisce un accordo quadro internazionale che, ai sensi dell'articolo 180 della Costituzione, si considera ratificato nel rispetto delle previsioni della Costituzione, rappresentando così una base giuridica alla negoziazione e firma del Protocollo da parte del Primo Ministro albanese.

B. COMMENTO

Il caso in commento è esplicativo delle pratiche sviluppatesi con la crisi migratoria del 2015. Originariamente concepito come un accordo in forma semplificata che sarebbe entrato in vigore «alla data concordata tra le parti con successivo scambio di note» (art. 13, c. 1), il Protocollo si inserisce infatti nella lista di accordi conclusi dall'Italia e dall'Unione europea in forma iper-semplificata ([ALGOSTINO](#)), non rispettando le procedure volte ad assicurare all'atto una efficacia giuridicamente vincolante. Questi accordi, sostenuti a livello politico e (soprattutto) finanziario anche dall'Ue, hanno giocato un ruolo importante nella carenza di democraticità delle decisioni degli Stati e dell'Ue in materia estera. Tale carenza sembrava ridursi con i processi di costituzionalizzazione e democratizzazione, ma con il filone dell'informalità sembra destinata ad aumentare ([GOLIA](#)).

Questo fenomeno di de-formalizzazione, divenuto particolarmente evidente nella gestione delle crisi migratorie – in particolare con le politiche di rimpatrio e riammissione degli Stati membri e dell'Unione europea – porta con sé implicazioni non indifferenti su un'ampia gamma di diritti fondamentali, tra cui il diritto di asilo, il principio di non respingimento e il diritto alla vita familiare dei rimpatriati che vengono sottratte al controllo dei parlamenti e in generale dell'opinione pubblica. Difatti, la scelta di accordarsi per vie informali, considerata una valida alternativa che permette di ottenere risultati rapidi ed efficaci, viene solitamente assunta da organi esecutivi che agiscono al di fuori di procedure e forme predeterminate dalla Costituzione (per gli Stati) o dai Trattati (per l'Unione). Non è quindi un caso che l'accordo tra il governo italiano e quello albanese sia stato siglato nell'ottobre del 2023, anno che ha segnato

l'aumento vertiginoso di arrivi sulle coste italiane, (come riportano i dati ministeriali, via mare sono arrivate 157.652), che in Albania esso sia stato sottratto al normale iter di negoziazione e firma e che in Italia, in un primo momento, esso sia stato sottratto all'iter costituzionalmente previsto per la ratifica e successiva entrata in vigore.

Difatti, se in Albania il Governo ha scelto di negoziare e firmare il trattato senza la previa autorizzazione del Presidente della Repubblica, in Italia il governo ha optato, almeno inizialmente, per un'attuazione del protocollo senza l'autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere. Nonostante la Carta costituzionale italiana preveda all'art. 80 Cost. che «le Camere autorizzano con legge la 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», il Governo italiano aveva deciso di non sottoporre il Protocollo – che, lo ricordiamo, prevede diversi capitoli di spesa per la costruzione, la gestione e l'amministrazione dei centri di detenzione - alla ratifica delle Camere in quanto, secondo il Ministro per i Rapporti con il Parlamento «c'è già un accordo internazionale che regola la materia».

La tesi sostenuta dal Governo italiano, nei fatti superata dalla presentazione del disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo alle Camere, è la stessa sposata dalla Corte costituzionale albanese. Tuttavia, tale decisione è poco condivisibile in quanto il Trattato di Amicizia e Collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania tratteggia molto generalmente obblighi di cooperazione in settori che vanno dall'ambiente alla cultura. In tema di gestione dei fenomeni migratori il trattato contiene un altrettanto generico accordo che regola l'accesso dei cittadini dei due paesi al mercato del lavoro stagionale, la formazione di gruppi congiunti di lavoro e l'impegno, sempre generico, di Italia e Albania, di cooperare nella risoluzione del problema relativo al rilascio dei visti. Né potrebbe essere condivisibile la tesi secondo cui il Protocollo è stato concluso nel quadro dell'impegno, assunto nelle note di accompagnamento al Trattato di amicizia, a concludere un accordo organico volto a contrastare l'immigrazione clandestina e a regolare l'accesso dei cittadini (albanesi) al mercato del lavoro. Il Protocollo del 2023, difatti, non prevede nulla in materia di lavoro (cfr. sul punto SPAGNOLO).

Ciò premesso, è il caso di sottolineare come i ricorsi dell'opposizione albanese, basati su un istituto di controllo preliminare che costituisce un efficace contropotere nei confronti del Governo e che permette di porre da subito rimedio a eventuali violazioni dei diritti fondamentali, sono indubbiamente apprezzabili. L'opposizione ha difatti tentato di infrangere la linea di informalità che negli anni ha portato al depauperamento delle prerogative dei parlamenti in materia di relazioni internazionali.

Venendo al merito della causa, annunciato con un comunicato stampa il 29 gennaio (di cui non è ancora disponibile una traduzione ufficiale in inglese), la Corte avrebbe ritenuto che il Protocollo non precluda l'applicazione della giurisdizione albanese all'interno delle aree concesse all'Italia, riconoscendo una doppia tutela giurisdizionale ai diritti e alle libertà dei

migranti che saranno trattenuti nei centri da istituirsi in Albania. In ragione di tale considerazione, la Corte ha deciso di non accogliere la richiesta, avanzata dai ricorrenti, di un parere consultivo alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In sostanza, la Corte costituzionale albanese avrebbe concluso che il Protocollo non modifica l'integrità territoriale dell'Albania, riconoscendo una doppia giurisdizione sulle aree di cui al Protocollo, e che non ravvisa nuovi diritti e libertà, né comporta ulteriori restrizioni ai diritti e libertà esistenti, oltre a quelle previste dall'ordinamento giuridico albanese.

Quanto al primo profilo, ossia alla doppia giurisdizione italiana e albanese sulle aree di cui al Protocollo, permane qualche dubbio. Difatti, quanto statuito dalla Corte potrebbe contrastare con la *ratio* stessa del Protocollo, che - come evidenziato da più voci - si differenzia dai precedenti accordi in materia di immigrazione presenti sul panorama europeo, e in particolare dall'accordo concluso tra UK e Rwanda, proprio per la creazione di un regime di extraterritorialità che non prevede il trasferimento della responsabilità dell'Italia sui migranti all'Albania ([SAVINO, VIRZÌ](#)).

Si rileva infatti come all'art. 6 del Protocollo è previsto che le autorità albanesi assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nel perimetro esterno alle Aree, mentre per accedere all'interno di queste devono ottenere l'autorizzazione dall'Italia. La decisione della Corte albanese sembrerebbe inoltre confliggere anche con il [disegno di legge di ratifica del Protocollo](#), approvato in Italia il 24 gennaio dalla Camera dei deputati e attualmente in discussione al Senato. L'articolo 4, co. 1, precisa che ai migranti che saranno detenuti in Albania si applica la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, tra cui il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e successive modificazioni. Tuttavia, uno spiraglio per l'esercizio della giurisdizione albanese sulle suddette aree è aperto dal comma 6 del medesimo articolo che stabilisce, in deroga all'art. 10 c.p., che lo straniero sottoposto alle procedure di rimpatrio che commette un delitto all'interno delle aree concesse all'Italia è punito secondo la legge italiana, salvo che il fatto sia commesso in danno di un cittadino albanese o dello Stato albanese.

È, quindi, sicuramente indubbio che il Protocollo «non altera l'integrità territoriale della repubblica d'Albania», ma non è del tutto chiaro come lo Stato albanese possa esercitare appieno la propria giurisdizione relativamente ad aree chiuse dove i suoi funzionari e le sue autorità non possono accedere senza l'autorizzazione di quelle italiane.

Altrettanto controverso è l'assunto secondo cui il Protocollo non implica ulteriori restrizioni ai diritti e libertà esistenti, oltre a quelle previste dall'ordinamento giuridico albanese. Va evidenziato infatti che se l'applicazione della giurisdizione italiana sulle aree situate nel territorio albanese implica l'accesso a garanzie procedurali e al diritto d'asilo in conformità alle leggi italiane ed europee, emerge chiaramente che la collazione extraterritoriale dei centri potrebbe non assicurare un adeguato diritto all'assistenza legale e alla difesa, come sancito

dall'articolo 24 della Costituzione.

Infine, si evidenzia come nel modello del Protocollo la detenzione è l'unica opzione considerata sia per individui considerati trattenibili (ossia migranti che non abbiamo manifestato la volontà di richiedere l'asilo o che, pur avendo manifestato una volontà in tal senso, siano considerati pericolosi o provengano da Paesi terzi sicuri), sia per migranti non trattenibili (quali minori non accompagnati, soggetti vulnerabili e richiedenti asilo a cui non si potrebbe applicare la procedura di frontiera). Questo approccio, rendendo la detenzione non più l'ultima risorsa - come richiesto dalla normativa europea -, ma la sola misura concretamente applicabile, comprime indubbiamente i diritti degli individui che saranno interessati dall'applicazione del Protocollo.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Decisione della Corte costituzionale albanese di sospendere la procedura parlamentare di ratifica del protocollo Italia-Albania](#)

Dottrina:

A. ALGOSTINO, [L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione](#), in *Costituzionalismo.it*, v. 2017, n. 1 (2017).

F. BATTAGLIA, [Il memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani](#), in *Quaderni AISDUE*, novembre 2023.

P. J. CARDELL, R. DICKSON, [Formal informality in EU external migration governance: the case of mobility partnerships](#), in *Journal of ethnic and migration studies*, Vol. 49, n. 12, 2023.

A. J. GOLIA, [La forza che resiste: potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale](#), in *Costituzionalismo.it*, v. 2019, n. 3 (2019).

L. MASERA, [Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità](#), in *Sistema Penale*, 28 dicembre 2023.

M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, [Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità](#), in *ADiM Blog, Editoriale*, novembre 2023.

A. SPAGNOLO, [Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria](#), in *SIDIBlog*, novembre 2023.

J. S. VARA, [Soft international agreements on migration cooperation with third countries. A challenge to democratic and judicial controls in EU](#), in S. Carrera, J. S. Vara, T. Strik (a cura di), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, 2019

Per citare questo contributo: F. Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024.