

Note sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)
Mario Esposito
Professore ordinario di diritto costituzionale, Università del Salento

1. Il Governo ha presentato alle Camere, il 18 dicembre 2023, il d.d.l. A.C. 1620 di *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.*

Tale atto è dunque disciplinato dall'art. 80 Cost.

È pertanto preliminarmente necessario individuare la categoria di pertinenza del d.d.l. in esame, anche al fine di valutare se fosse necessario ricorrere alla procedura di autorizzazione parlamentare, tanto più avuto riguardo ad un accordo che espressamente si colloca nel solco del Trattato di Amicizia e di Collaborazione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di Albania fatto a Roma il 13 ottobre 1995: le cronache politiche riferiscono infatti che, in un primo momento, l'Esecutivo aveva considerato l'ipotesi di non dare corso alla richiesta in parola, potendosi ritenere che il recentissimo Protocollo abbia funzione esecutiva del vigente trattato.

È ben noto che l'art. 80 Cost. impone al Governo di ottenere l'autorizzazione delle Camere alla ratifica dei trattati internazionali che abbiano natura politica o prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, o importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

L'esatta identificazione della specie alla quale ricondurre la richiesta governativa, che ovviamente deve farsi esaminando il contenuto dell'accordo¹ e del d.d.l. per la sua ratifica ed esecuzione, è essenziale allo scopo di averne chiari gli effetti e le ricadute sistematiche.

Gli eventuali rilievi critici *sub specie iuris* (soprattutto per quel che attiene al diritto costituzionale e, ove occorra, per conseguenza di questo, al diritto europeo) dovrebbero formularsi soltanto dopo aver preso espressa posizione sulla questione cui si è appena fatto cenno.

Viceversa una semplice ricognizione dei contributi sinora apparsi, anche in sede di apporti istruttori ai lavori delle Commissioni parlamentari alle quali è affidato l'esame del d.d.l., rivela che proprio la questione suddetta è stata poco o punto esplorata e, ciò che più conta, che le pur numerose eccezioni di illegittimità costituzionale che sono state in quelle sedi sollevate si rivelano prive di fondamento alla luce di quella che appare la corretta qualificazione categoriale del trattato.

2. Nella Relazione di accompagnamento, per quanto qui ora interessa, si legge, innanzitutto, che «Il disegno di legge in esame autorizza la ratifica 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, dando piena ed intera esecuzione nell'ordinamento italiano alle norme ivi contenute». Subito dopo si afferma ivi che «Il disegno di legge introduce inoltre alcune norme per il coordinamento con l'ordinamento interno, allo scopo di consentire la piena applicazione delle norme italiane ed europee ai migranti presenti nelle aree date in uso all'Italia dal Governo albanese. Tale intervento normativo risponde all'esigenza di garantire certezza nell'applicazione delle procedure, nell'attribuzione delle competenze nonché nell'individuazione della giurisdizione e della legge applicabile».

L'obiettivo perseguito, nel quadro della cooperazione tra i due Paesi nella gestione dei flussi migratori, consiste nel mettere a disposizione dello Stato italiano zone del territorio albanese, affinché il primo possa edificarvi strutture atte all'esercizio di funzioni pubbliche che sono espressione di poteri di supremazia.

Il Protocollo (art. 2) prevede, infatti, che «La Parte albanese riconosce alla Parte italiana il diritto all'utilizzo delle Aree [definite dall'art. , co. 1, lett c), come «beni immobili di proprietà demaniale, individuati nell'Allegato 1 del Presente Protocollo»], secondo i criteri stabiliti dal presente Protocollo» (art. 2).

L'art. 4, co. 2, dispone, poi, che «Le strutture di cui al paragrafo 1 sono gestite dalle competenti autorità della Parte italiana secondo la pertinente normativa italiana ed europea. Le controversie

¹ È appena il caso di segnalare il particolare valore che assume, ai fini interpretativi, la volontà degli Stati paciscenti in materia di accordi internazionali e specialmente di quelli che concernono l'uso del territorio.

che possano nascere tra le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana».

3. Il contenuto dell'autorizzazione è dunque duplice, ma sorretto da un'unica finalità.

Lo Stato albanese, in quanto titolare dominicale delle aree in questione², concede allo Stato italiano di realizzarvi strutture già specificamente indicate nell'Allegato 1 al protocollo e tutte funzionali all'esercizio di potestà e funzioni che presuppongono e comunque implicano supremazia territoriale: la gestione dell'ingresso in Italia degli stranieri diversi dai cittadini di altri Stati europei, che tentino di sottrarsi ai controlli di frontiera e/o che, quindi, non abbiano seguito le ordinarie procedure per il rilascio del visto, ove necessario.

L'autorizzazione alla costruzione di strutture (da realizzarsi, significativamente, «nel rispetto della pertinente normativa italiana, senza necessità di permessi di costruire o altre formalità analoghe previste dalla normativa albanese. La Parte italiana ha solo l'obbligo di trasmettere alle autorità albanesi il progetto e la documentazione inerente alla sostenibilità e alla funzionalità delle strutture»: art. 5, co. 1, del Protocollo) è infatti ancillare all'uso delle aree e delle strutture quali zone di territorio per lo svolgimento ivi delle attività amministrative (anche di polizia) di cui ai seguenti atti normativi: d.lgs. n. 286/1998, d.lgs. n. 251/2007, d.lgs. n. 25/2008, d.lgs. n. 142/2015 e, più ampiamente, la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, nonché per l'esercizio della giurisdizione con riferimento all'applicazione di tale normativa e per i fatti attinenti all'ordine e alla sicurezza compiuti nelle aree medesime, espressamente poste sotto il governo delle autorità italiane (fatta eccezione esclusivamente per le condotte che coinvolgano i cittadini e lo Stato albanesi). Si tratta quindi di un complesso sistematico di fattispecie profondamente diverso (si direbbe, anzi, opposto) a quelle di cui si compone il *Memorandum* sottoscritto nel 2022 dal regno Unito e dal Ruanda - giudicato illegittimo dalla Supreme Court britannica e perciò modificato assai di recente): in tale atto si prevedeva che l'obiettivo «is to create a mechanism for the relocation to Rwanda of individuals arriving illegally in the United Kingdom, who do not make an asylum claim or raise a formal application for protection in the United Kingdom, with the aims of: 2.1.1 deterring dangerous and illegal journeys which are putting people's lives at risk; 2.1.2 disrupting the business model of people smugglers who are exploiting vulnerable people; 2.1.3 providing an option for people who desire asylum or protection to make such a claim in Rwanda or otherwise make another type of immigration application in accordance with Rwandan domestic law, the Refugee Convention, current international standards, including in accordance with international human rights law».

Del tutto infondatamente si è invece prospettato, persino in dottrina, che vi sia analogia tra i due accordi, laddove, con testuale evidenza, il Regno Unito perseguiva lo scopo esattamente contrario di respingere i migranti irregolari verso il territorio di uno Stato terzo, rimettendoli alla competenza normativa ed organizzativa di questo.

Per le finalità del Protocollo lo Stato italiano viene autorizzato da quello albanese ad esercitare la c.d. supremazia territoriale sulle aree oggetto del trattato.

Ove pure non vi fossero (ma così non è) specifiche disposizioni (del Protocollo e del d.d.I. di ratifica ed esecuzione) che concretino tale estensione del territorio italiano, basterebbero quelle dell'art. 4 del Protocollo e dell'art. 3, co. 3, d.d.I., ai sensi delle quali le aree in questione, rispettivamente, sono gestite dalle competenti autorità italiane secondo la pertinente normativa italiana ed europea, e sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'art. 28-bis, co. 4, d.lgs. n. 25/2008).

La *equiparazione*, lungi da essere una mera finzione, configura tecnicamente e in sintesi gli effetti giuridici della autorizzazione (o, se si preferisce, riprendendo una nomenclatura classica del diritto internazionale della concessione in uso) a favore dello Stato italiano: si tratta infatti di una assimilazione riferibile al territorio in quanto spazio nel quale si esercita la potestà di governo statale, con monopolio della forza, e nel quale pertanto ha vigore esclusivo l'ordinamento normativo dello Stato italiano, i cui disposti sono affidati alle attività esecutive e giurisdizionali dell'organizzazione amministrativa e giudiziaria italiana.

² Senza entrare nel merito della risalente disputa sulla natura della demanialità, se possa o meno ricondursi al *genus* del la proprietà individuale, basti qui considerarne il suo contenuto di appartenenza esclusiva, che legittima l'ente pubblico a concedere a terzi l'uso del bene per vari scopi.

4. La predisposizione di una normativa di coordinamento «allo scopo di consentire la piena applicazione delle norme italiane ed europee ai migranti presenti nelle aree date in uso all'Italia dal Governo albanese» depone di per sé nel senso della variazione (additiva) del territorio quale effetto proprio del Protocollo.

Una sia pur sommaria analisi dei disposti dell'accordo e del d.d.l. conferma l'assunto.

Quanto al Protocollo, vengono in specifico rilievo:

- l'art. 4, co. 3, che riguarda la sottoposizione dei migranti accolti nelle strutture edificate dallo Stato italiano alla potestà di questo;
- l'art. 5, co. 4, che sancisce l'immunità fiscale dello Stato italiano;
- l'art. 6, co. 3, che attribuisce allo Stato italiano le funzioni di ordine e di sicurezza nelle aree oggetto del Protocollo;
- l'art. 7, in forza del quale il personale italiano in servizio nelle aree suddette non è sottoposto alla giurisdizione albanese;
- l'art. 9, co. 3, che attribuisce allo Stato italiano la competenza in ordine agli eventi di nascita e di morte dei migranti.

Avuto riguardo al d.d.l., merita segnalare:

- l'art. 3, al quale si è più volte fatto riferimento: vi si individuano le autorità amministrative italiane competenti per l'esecuzione del Protocollo. Si dispone altresì che nelle aree concesse all'Italia dall'Albania possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate sui mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale nazionale o su mezzi di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso. La limitazione appare peraltro non necessaria, considerato il contesto di estensione territoriale determinato dall'accordo internazionale (che pertanto esclude in radice che lo sbarco in tali aree possa dare luogo a violazione del noto divieto internazionale di *refoulement*). La stessa disposizione prevede poi la più volte menzionata equiparazione con le zone di frontiera di transito di cui all'art. 28-bis, co. 4, d.lgs. n. 25/1008 e al connesso decreto ministeriale di individuazione di tali zone, sinora tutte situate nel territorio "metropolitano" dello Stato italiano; quanto alle strutture su di esse insistenti, vengono equiparate ai c.d. hotspot e ai centri di trattenimento di cui al T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998). Nello stesso art. si trova la fondamentale disposizione in forza della quale spetta alle autorità italiane il rilascio agli stranieri condotti nelle aree di cui al Protocollo il rilascio di un documento di identità, con (eventuale) attribuzione della qualità di richiedenti protezione internazionale. Non meno rilevante la previsione di espressa deroga in favore delle amministrazioni italiane quanto alla normativa da seguire per l'esecuzione del Protocollo, fatta eccezione per la legge penale, del codice antimafia e dei vincoli UE.
- Fondamentale poi l'art. 4 d.d.l., rubricato *Giurisdizione e legge applicabile*, che dispone la sottoposizione dei migranti di cui all'art. 1, par. 1, lett. d), del Protocollo alla normativa italiana ed europea, nonché alla giurisdizione dello Stato italiano (non solo per quel che riguarda le vicende migratorie, ma più anche per i reati commessi all'interno delle aree date in concessione allo Stato italiano (salvo che non si tratti fatti commessi in danno di un cittadino albanese o dello Stato albanese), con dettagliato corredo di norme volte a consentire l'esercizio di questa mediante i necessari collegamenti (anche tecnici) con l'autorità giudiziaria sedente nel territorio nazionale (anche per quanto riguarda l'ammissione dei migranti al gratuito patrocinio);
- Di non minore rilievo deve ritenersi l'art. 5, rubricato *Disposizioni organizzative*, che si occupa di disciplinare l'integrazione di personale necessaria allo svolgimento delle funzioni amministrative nel nuovo ambito territoriale.

5. Il conforto del dato positivo consente quindi di comprovare la pertinenza del Protocollo che qui interessa alla fattispecie dell'art. 80 Cost. *sub specie* di trattato che comporta variazione (in questo caso temporaneamente ampliativa) del territorio e che, pertanto, in tale prospettiva se ne debbano valutare i disposti, soprattutto quanto ai rilievi critici in ordine a presunte violazioni di principi costituzionali, europei ed internazionali.

L'art. 80 Cost. presuppone del resto che il territorio (la cui identificazione non è contenuta in Costituzione, se non indirettamente per il riferimento all'Italia, ma senza che ciò possa valere - come del resto dimostra l'esperienza storica, anche in epoca repubblicana, ad un perimetro fisso ed immutabile) possa essere soggetto a variazioni per effetto di negozi giuridici di diritto internazionale, sia in aumento, sia in diminuzione: né può escludersi, alla luce del testo e della *ratio* della norma in parola, che tali modifiche siano e possano essere a tempo determinato.

E si capisce, ove solo si tenga conto che la locuzione territorio, nel contesto della Costituzione, non si riferisce unicamente ad un'area materiale (sia essa di terraferma o, come pure si ha, a spazi

ad essa equiparati, come nel caso delle navi battenti bandiera italiana), bensì all'ambito di legittimo (e, dovrebbe aggiungersi, effettivo) esercizio della potestà di governo statale.

La stessa variabilità esclude peraltro che la nozione in esame vada riferita al solo territorio nazionale, al quale ben si attaglia la definizione di domicilio del popolo (M. Manetti), ma ben possa riguardare territori diversi nei quali nondimeno lo Stato possa, in base a specifico titolo, esercitare, anche per specifiche finalità, le potestà normativa, esecutiva e giurisdizionale, con la propria organizzazione e sotto la propria, conseguente, responsabilità.

Non interessa, peraltro, in questa sede prendere posizione sulla risalente, ardua questione circa la possibilità di distinguere un diritto dello Stato sul territorio dalla sovranità (comunque territoriale) o non sia invece più conforme alla realtà fattuale e normativa la distinzione tra sovranità territoriale e supremazia territoriale, considerato che, in ogni caso, per quanto qui interessa, si giunge a risultati analoghi assumendo l'uno o l'altro presupposto.

6. Alla luce di quanto si è venuto dicendo, appare chiaro che, lungi dal dare luogo, come da più parti si è affermato, ad un *allontanamento* fisico dal territorio italiano, il Protocollo Italia-Albania va in senso opposto, ampliando (per ragioni legate anche all'incremento dei flussi migratori e, più specificamente, alla gestione dei tentativi di ingresso irregolare nell'ambito spaziale della giurisdizione italiana) le garanzie a tutela degli stranieri, poiché l'estensione delle zone di frontiera e di transito di competenza italiana comporta l'applicazione del regime territoriale proprio del nostro Paese (cfr. art. 10 Cost.), che, com'è noto, è caratterizzato da un orientamento personalista ed umanitario di ben più marcato *favor peregrini* rispetto agli altri Stati europei (con i conseguenti riflessi in sede europea, ove prevalgono invece obiettivi di polizia di frontiera).

Prima di accennare a due tra i più ricorrenti argomenti critici, pare opportuno avvertire che molto spesso l'impostazione di lettura del Protocollo e del relativo d.d.l. di ratifica ed esecuzione è falsata dalla elusione di un punto viceversa centrale: lo straniero che non abbia seguito le comuni procedure per l'ingresso nel territorio, versa in situazione illecita (fermo ovviamente restando il rispetto dei diritti dell'uomo, in forza non solo della Costituzione italiana, ma anche del diritto internazionale) e, soprattutto, non ha diritto a permanere sul territorio, se non all'esito dell'accertamento delle procedure di accertamento di sussistenza delle condizioni per ottenere protezione internazionale, allorché ne abbia fatto domanda.

E deve rammentarsi che il d.d.l. non concerne soltanto le persone soccorse in operazioni SAR, ma anche quelle che siano state intercettate a seguito di legittime operazioni di controllo.

Non può invece sostenersi, come da qualche parte taluno ha tentato, che lo sbarco nelle aree oggetto del Protocollo darebbe luogo ad un dissimulato *refoulement* poiché le persone a bordo delle navi di autorità italiane avrebbero già fatto per ciò stesso ingresso nel territorio italiano, del quale fanno parte, come si è già detto, anche le imbarcazioni battenti bandiera italiana.

È ben noto, infatti, che le autorità statali (come del resto ogni altro natante) hanno obbligo di assicurare lo sbarco delle persone in un posto sicuro (*place of safety*), ove sia possibile dare corso alle conseguenti operazioni di assistenza e di polizia.

In siffatta situazione, si giustificano le misure amministrative limitative della libertà di circolazione, tra le quali si colloca il trattenimento, applicabile, in base alla normativa italiana ed europea, allorché non sia (di fatto e/o di diritto) sufficiente ricorrere ad un trattamento meno coercitivo.

Tale valutazione deve tenere in considerazione che, in ogni caso, prima e a prescindere dall'accertamento delle condizioni di attribuzione del trattamento di protezione internazionale (e più ancora nelle ipotesi in cui non ne sia stata fatta richiesta o in quelle in cui sia stata viceversa disposta l'espulsione dello straniero), lo straniero non può liberamente risiedere e circolare sul territorio italiano.

Può quindi senz'altro escludersi che abbia fondamento la critica secondo cui in base al Protocollo l'Italia perpetrerebbe un allontanamento fisico degli stranieri dal territorio italiano, poiché invece essi vengono collocati in zone sotto la piena giurisdizione italiana.

Parimenti infondate sono quelle obiezioni di discriminazione tra migranti, a seconda che siano sbarcati sul territorio "metropolitano" e quelli che, invece, approdino nelle aree di cui al Protocollo. Non soltanto esse si basano su una lettura che si rivela artatamente confusoria del dato normativo (sovrapponendo la normativa applicabile dopo l'accertamento della condizione di rifugiato a quella che concerne invece la situazione anteriore), ma non fanno conto del fatto che il trattamento in concreto deve tener conto della concreta configurazione e collocazione di tale porzione (temporanea) di territorio, ferma restando, come si è già avuto occasione di precisare, la tutela diritti umani (che non è affatto minacciata dai termini dell'accordo e meno ancora dal d.d.l. che si

fa carico dell'adeguamento e coordinamento con il nostro vigente ordinamento, anche in considerazione della irrefragabile qualificazione dell'Albania come Paese sicuro).

Deve altresì aggiungersi che il d.d.l. espressamente prevede che si faccia luogo a procedure accelerate, le quali sono strettamente collegate alla misura del trattenimento (con corredo di garanzie di tutela giurisdizionale), in ragione appunto della abbreviazione dei termini per il compimento delle procedure di frontiera.

Né può seriamente credersi che si possa dare rilievo alle differenze fattuali che intercorrono tra le varie zone di frontiera individuate da apposito decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008.

Ancor più infondata (se non addirittura pretestuosa) appare l'opinione critica che pone in dubbio l'effettiva applicabilità alle zone oggetto del Protocollo del diritto europeo, pur (ovviamente, direi) richiamato dal d.d.l.: si è giunti a prospettare addirittura che l'accordo stesso non avrebbe potuto stipularsi se non nella sede istituzionale dell'UE.

Chiarito, infatti, che le ricitate aree devono considerarsi soggette alla giurisdizione italiana proprio ai fini della disciplina relativa all'immigrazione, ne consegue senza ombra di dubbio la correlativa vigenza in esse del diritto europeo, in quanto parte integrante dell'ordinamento normativo italiano, con tutte le conseguenze che ne discendono in termini di dovere di riconoscimento, da parte degli altri Stati UE, degli effetti dell'eventuale riconoscimento dello *status* di protezione internazionale.

A ciò essi sono tenuti in forza degli obblighi che discendono dall'appartenenza all'UE, anche in ragione dell'inderogabile rispetto dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali, di ciascuno Stato membro (art. 4 TUE).

Una condotta contraria a tale principio integrerebbe quindi violazione dei Trattati.