

## **L'accordo fra Italia e Albania sulla delocalizzazione dei migranti: sfide costituzionali e prospettive future\***

di

*Andrea Mazelliu, Eralda (Methasani) Çani<sup>1</sup>*

### **1. Introduzione**

Il protocollo firmato il 3 novembre 2023<sup>2</sup> dai governi italiano e albanese (qui di seguito "l'accordo") finalizzato al rafforzamento della collaborazione nel settore dell'immigrazione ha creato scompiglio nella politica albanese, italiana ed europea e ha suscitato un intenso dibattito politico nonché alcuni rilievi sulla costituzionalità dell'accordo stesso, che dev'essere approvato dai parlamenti di entrambi i Paesi<sup>3</sup>. Sebbene questo non sia il primo accordo sulla delocalizzazione dei migranti in un Paese terzo, è fondamentale sottolineare che esso rappresenta il primo accordo che coinvolge un Paese candidato all'ingresso nella UE<sup>4</sup>. L'accordo stipulato tra i due governi è attualmente oggetto di incertezza giuridica.

Per consentire a studiosi e professionisti del diritto di valutare la costituzionalità dell'accordo, è essenziale esaminare modelli analoghi che sono stati impugnati di fronte ai tribunali dei Paesi che ospitano i migranti o del Paese [terzo] di loro destinazione.

### **2. Altri esempi di accordi di delocalizzazione e giurisprudenza in merito**

Sulla scia dei precedenti fallimentari stabiliti dal Regno Unito e dalla Danimarca nei loro accordi con il Ruanda, l'accordo italo-albanese è visto come una sfida non solo alla costituzionalità della legislazione di ciascun Paese, ma anche al rispetto degli standard posti dall'*acquis* dell'UE<sup>5</sup>. Analogamente a numerosi altri accordi di delocalizzazione conclusi altrove in tutto il mondo,

---

\* Versione italiana a cura di Sara Cocchi.

<sup>1</sup> Dktrn. Ma. / LLM. Andrea Mazelliu, Lettore, Dipartimento di Legge, Università di New York, Tirana, Dottorando di Ricerca nel Dipartimento del Diritto Pubblico, Università di Tirana.

Prof.Dr. Eralda (Methasani) Çani, Professor, Dipartimento del Diritto Pubblico, Università di Tirana.

<sup>2</sup> Protocollo di Cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania "Per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria" [*alb. Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit*"], <https://www.kryeministria.al/newsroom/protokoll-ndermjet-qeverise-se-republikes-italiane-dhe-keshillit-te-ministrave-te-republikes-se-shqiperise-per-forcimin-e-bashkepunimit-ne-fushen-e-migracionit/>, <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2023/11/Protocollo-Italia-Albania.pdf>

<sup>3</sup> Italy-Albania migrants deal does not breach EU law, Brussels says. (Novembre 2023). *REUTERS*, <https://www.reuters.com/world/europe/italy-albania-migrants-deal-does-not-breach-eu-law-brussels-says-2023-11-15/>, Pascale. F. (2023, dicembre 14). Albanian court suspends controversial Italian migrant deal. *EURACTIV*, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/albanian-court-suspends-controversial-italian-migrant-deal/>, Liboreiro. J. (15 novembre 2023). Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson. *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson>

<sup>4</sup> Conclusioni del Consiglio d'Europa sull'Albania, sessione del Consiglio Affari Generali, Lussemburgo, 24 giugno 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/21900/143354.pdf>

<sup>5</sup> Kennedy. N. (2021, June 3). Denmark passes law to move asylum centers outside the EU. It still needs another country to agree. *CNN*, <https://www.cnn.com/2021/06/03/europe/denmark-asylum-seeker-offshore-intl/index.html>, Nielsen. N. (Novembre 2023). EU unclear on legality of Italy-Albania deal to offshore asylum. *Euobserver*, <https://euobserver.com/migration/157662>

questi accordi stanno creando barriere normative che impediscono ai migranti (compresi i richiedenti asilo) di mettere piede nel territorio in cui intendono vivere o cercare rifugio<sup>6</sup>. L'istituzione di centri di accoglienza in diverse giurisdizioni territoriali può comportare l'impossibilità per i migranti e i richiedenti asilo di accedere alla piena protezione in conformità con gli standard dei diritti umani delineati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella Convenzione sui rifugiati e in altri strumenti internazionali. Le misure preventive messe in atto dal Paese ospitante potrebbero dare adito a preoccupazioni circa una potenziale discriminazione intenzionale basata sull' "origine nazionale" perpetrata attraverso accordi di ricollocazione in un Paese terzo diverso da quello di origine<sup>7</sup>.

Negli ultimi anni, il più discusso accordo in materia è stato quello intervenuto fra UE e Turchia nel 2016<sup>8</sup>, che stabilisce che tutti i migranti irregolari che entrino in Grecia attraverso la Turchia debbano essere rimpatriati in conformità con il diritto internazionale e della UE e con il principio di non respingimento. Tuttavia, in questo scenario, solo i migranti che non rientrano nel campo di applicazione delle domande di asilo ai sensi della direttiva UE sulle procedure di asilo o quelli le cui domande sono ritenute infondate o inammissibili sarebbero soggetti al rimpatrio in Turchia<sup>9</sup>. In base a questo accordo, Ankara si è impegnata a fermare i profughi siriani che utilizzano il territorio turco come via di transito, in cambio di un sostegno finanziario da parte dell'UE e della tanto attesa promessa di un regime di esenzione dal visto<sup>10</sup>. Questo accordo *sui generis*, tuttavia, non potrebbe essere considerato uno scenario paragonabile tale da supportare favorevolmente l'attuazione del protocollo italo-albanese per la creazione di centri di accoglienza per migranti in Albania.

Storicamente, vale la pena ricordare che accordi di questo tipo si sono verificati e sono stati attuati in Paesi come l'Australia e gli Stati Uniti. Tuttavia, tali accordi hanno scatenato intensi dibattiti politici e sociali interni con riferimento al rispetto degli standard relativi ai diritti umani. Le procedure di delocalizzazione per i richiedenti asilo che arrivano in Australia, note come *Pacific Solution*, e la loro collocazione a Manus Island e Nauru in Papua Nuova Guinea (PNG), sono state giudicate incostituzionali dalla Corte Suprema della PNG nell'aprile 2016<sup>11</sup>. La corte ha stabilito che le pratiche seguite nel territorio della PNG erano incostituzionali in base al diritto costituzionale alla libertà personale.

Nel settembre 2017, la High Court di Australia ha confermato<sup>12</sup> il diritto del governo di attuare l'accordo considerato incostituzionale dalla corte suprema dell'altro Paese partner e ha consentito

<sup>6</sup> Frelick, B., Kysel, I. M., & Podkul, J. (2016). The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190-220.

<sup>7</sup> Erfani, A. & Garcia, M., (2021). *Pushing Back Protection: How Offshoring and Externalization Imperil the Right to Asylum*. National Immigrant Justice Center (NIJC). & FWD.us, [https://immigrantjustice.org/sites/default/files/content-type/research-item/documents/2021-08/Offshoring-Asylum-Report\\_final.pdf](https://immigrantjustice.org/sites/default/files/content-type/research-item/documents/2021-08/Offshoring-Asylum-Report_final.pdf), pg. 38-40

<sup>8</sup>Fourer, M., Dietrich Jones, N., & Ciftci, Y. (2020). Offshore Processing Arrangements: Effect on Treaty Ratifications of Receiving States. *Laws*, 9(4), 23., pg. 5

<sup>9</sup> E' stato sostenuto che la dichiarazione congiunta UE-Turchia rappresenti parte di un'estensione delli negoziati sull'Accordo di riammissione (Idriz 2017, pag. 5). European Council. (2016). EU-Turkey statement, 18 marzo 2016 [Press Release], <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>10</sup> Crisp, J, (2016). *The cruelty of containment: how the world's wealthiest states are using inhumane and illegal methods to undermine the right to asylum*, <https://www.against-inhumanity.org/2022/04/29/the-cruelty-of-containment-how-the-worlds-wealthiest-states-are-using-inhumane-and-illegal-methods-to-undermine-the-right-to-asylum/>

<sup>11</sup> *Namah v Pato* [2016] PJSC, 13 <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-05-01/australiapapua-new-guinea-supreme-court-rules-asylum-seeker-detention-is-unconstitutional/>

<sup>12</sup> *Plaintiff S195/2016 V Minister for Immigration and Border Protection (CTH) & ORS* [2017] HCA 31 <https://www.hcourt.gov.au/assets/publications/judgment-summaries/2017/hca-31-2017-08-17.pdf>

che il governo australiano inviasse richiedenti asilo nel territorio della PNG<sup>13</sup>. Il 31 ottobre 2017, i centri per richiedenti asilo di Manus Island sono stati chiusi dopo gravi proteste ed enormi violenze verificatesi all'interno dei centri<sup>14</sup>. In questo caso, è essenziale sottolineare che la legislazione e le istituzioni del Paese ospitante giocano un ruolo cruciale nell'attuazione della procedura di delocalizzazione dei migranti<sup>15</sup>. Nonostante la differenza del modello australiano rispetto ad altri modelli, il direttore di Human Rights Watch Australia ha affermato che «questo non è un modello da seguire in Europa o altrove, poiché questo sistema ha condotto al tormento, alla sofferenza e persino al suicidio<sup>16</sup>».

L'ultima decisione giudiziaria sull'accordo sulla delocalizzazione dei migranti tra Regno Unito e Ruanda è stata la sentenza della Corte Suprema del Regno Unito del novembre 2023<sup>17</sup>, che ha dichiarato che l'accordo<sup>18</sup> viola l'obbligo di non respingimento<sup>19</sup> sussistente a carico del Regno Unito e i criteri relativi all'individuazione del Paese terzo sicuro<sup>20</sup>. L'accordo e le due note diplomatiche verbali tra i suddetti governi sono stati considerati contrari alle norme britanniche sul processo interno di asilo e non compatibili con i principi della CEDU come recepiti dallo Human Rights Act<sup>21</sup>. Secondo la Corte Suprema del Regno Unito, sussistono motivi sostanziali per ritenere che i richiedenti possano essere a rischio di respingimento verso il loro Paese d'origine e che possano subire maltrattamenti una volta inviati in Ruanda<sup>22</sup>. La Corte ha confermato la verifica effettuata dalla Corte d'Appello, stabilendo la sussistenza di motivi sostanziali per i quali il richiedente asilo rimandato in Ruanda rischierebbe la vita, stanti i dubbi standard di

<sup>13</sup> Albert, R., et al., (2017). *The 2021 Global Review of Constitutional Law*, pg. 27

<sup>14</sup> Australia/PNG: Refugees Face Unchecked Violence: Keeping People on Manus Island Leaves at Risk Hundreds., (2017, October 17), <https://www.hrw.org/news/2017/10/25/australia/png-refugees-face-unchecked-violence>

<sup>15</sup> Fourer, M., Dietrich Jones, N., & Ciftci, Y. (2020). Offshore Processing Arrangements: Effect on Treaty Ratifications of Receiving States. *Laws*, 9(4), 23.

<sup>16</sup> Australia/PNG: Refugees Face Unchecked Violence: Keeping People on Manus Island Leaves at Risk Hundreds., (2017, October 17), <https://www.hrw.org/news/2017/10/25/australia/png-refugees-face-unchecked-violence>

<sup>17</sup> *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*; , [2023] UKSC 42, United Kingdom: Supreme Court, 15 November 2023, available at: [https://www.refworld.org/cases,UK\\_SC,6554d1584.html](https://www.refworld.org/cases,UK_SC,6554d1584.html) [Gennaio 2024]

<sup>18</sup> Goodwin-Gill, G. S. (2023). Memorandum of understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda. *International Legal Materials*, 62(1), 166-181., *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*. (2023, April 6), <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>.

<sup>19</sup> *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*; , [2023] UKSC 42, United Kingdom: Supreme Court, 15 November 2023, available at: [https://www.refworld.org/cases,UK\\_SC,6554d1584.html](https://www.refworld.org/cases,UK_SC,6554d1584.html) [Gennaio 2024], Parag. 5.

<sup>20</sup> *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*; , [2023] UKSC 42, United Kingdom: Supreme Court, 15 November 2023, available at: [https://www.refworld.org/cases,UK\\_SC,6554d1584.html](https://www.refworld.org/cases,UK_SC,6554d1584.html) [28 Gennaio 2024], Parag. 4.

<sup>21</sup> Human Rights Act 1998. (1998, November 9), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/data.pdf>

<sup>22</sup> *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*; , [2023] UKSC 42, United Kingdom: Supreme Court, 15 November 2023, available at: [https://www.refworld.org/cases,UK\\_SC,6554d1584.html](https://www.refworld.org/cases,UK_SC,6554d1584.html) [Gennaio 2024], Parag. 32.

asilo del Paese ospitante, secondo i dati offerti dall'UNCHR<sup>23</sup>. La decisione della Corte Suprema del Regno Unito segue la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 14 giugno 2022, che aveva concesso una misura cautelare nel caso K.N. v. Regno Unito. Secondo questa decisione, il governo del Regno Unito non potrà ricollocare il richiedente asilo in Ruanda per le tre settimane successive all'emissione della decisione finale nazionale nel procedimento di revisione in corso<sup>24</sup>.

Conseguentemente, hanno suscitato grande dibattito fra i legislatori della UE anche i tentativi normativi effettuati nel 2021 dalla Danimarca<sup>25</sup> per esternalizzare i procedimenti di asilo. Secondo il Commissario UE per i diritti umani<sup>26</sup>, il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda potrebbe sostanziarsi in una violazione del principio di non respingimento e nella impossibilità di verificare un'ampia gamma di violazioni dei diritti umani<sup>27</sup>. Le Nazioni Unite hanno inoltre criticato l'intenzione della Danimarca di trasferire i propri migranti (richiedenti asilo) in un Paese terzo che la Corte Suprema del Regno Unito ha stabilito non essere un paese sicuro<sup>28</sup>.

Danimarca e Italia si apprestano a diventare i primi Paesi UE a ricorrere a meccanismi giuridici ritenuti problematici in Paesi terzi al fine di delocalizzare i propri migranti e richiedenti asilo, in attesa che i loro casi vengano risolti dalle autorità competenti.

### 3. Implicazioni di diritto costituzionale, eurounitario ed internazionale dell'accordo fra Italia e Albania

Potendo la delocalizzazione dei migranti in Albania diventare realtà nei prossimi mesi, l'Italia rischia di violare il diritto europeo e internazionale rendendosi responsabile di respingimenti<sup>29</sup> e di lunghe e strazianti procedure riguardanti richiedenti asilo che attendo una decisione mentre si trovano in centri italiani ma su territorio albanese<sup>30</sup>. Nel frattempo, potrebbero emergere criticità in quelle situazioni in cui l'*acquis* europeo sull'asilo potrebbe essere oggetto di violazione, ma l'Unione Europea non avrebbe giurisdizione per applicare controlli in un Paese che non è suo membro.

<sup>23</sup> *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*; [2023] UKSC 42, United Kingdom: Supreme Court, 15 November 2023, available at: [https://www.refworld.org/cases,UK\\_SC,6554d1584.html](https://www.refworld.org/cases,UK_SC,6554d1584.html) [Gennaio 2024], Parag. 35-36.

<sup>24</sup> *N.S.K. v. the United Kingdom* (application no. 28774/22, formerly *K.N. v. the United Kingdom*) <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7359967-10054452&filename=Interim%20measure%20granted%20in%20case%20concerning%20asylum-seeker%E2%80%99s%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf>

<sup>25</sup> L 72 Proposal for an Act to amend the Aliens Act, the Return Act, the Criminal Code and various other Acts and to repeal the Continuation of Certain Rights Act in connection with the United Kingdom's withdrawal from the European Union without an agreement. (2022) <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202222L00072>

<sup>26</sup> Mijatović, D. (2023). Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Report Following Her Visit to Denmark from 30 May to 2 June 2023. *Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Strasbourg*, <https://rm.coe.int/report-on-denmark-following-the-commissioner-for-human-rights-visit-to/1680ad4d49>

<sup>27</sup> *ibid*, parag. 14 – 15.

<sup>28</sup> Birkebaek, J. (2023). UN committee criticizes Denmark on third country plans for asylum seekers. *Reuters*. Da: <https://www.reuters.com/world/europe/un-committee-criticizes-denmark-third-country-plans-asylum-seekers-2023-11-28/>

<sup>29</sup> Moreno-Lax, V. (2012). *Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus extraterritorial migration control?* *Human Rights Law Review*, 12(3), 574-598.

<sup>30</sup> Lupi, D. (7 Novembre 2023). Italy: Deal to detain refugees and migrants offshore in Albania 'illegal and unworkable'. *AMNESTY*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/italy-plan-to-offshore-refugees-and-migrants-in-albania-illegal-and-unworkable/>

Al tempo stesso, mentre gli accordi danesi e britannici con il Ruanda hanno dovuto fare i conti con forti critiche da parte delle istituzioni della UE, l'accordo italo-albanese ha mostrato alcune falle giuridiche che hanno portato a reazioni ambivalenti per quanto riguarda il supporto all'accordo. In quanto membro del Consiglio d'Europa, l'Albania potrebbe essere considerato un potenziale paese terzo sicuro, ciò che la renderebbe un candidato accettabile per istituire la prassi della delocalizzazione dei migranti. La crisi migratoria che colpisce la UE potrebbe aver condotto l'Italia ad esplorare nuovi approcci alla definizione di procedimenti di asilo che coinvolgono paesi terzi, creando un potenziale precedente che altri Paesi membri UE potrebbero seguire<sup>31</sup>. Il 15 novembre 2023, il Commissario UE agli affari interni sembra fare chiarezza sull'accordo di delocalizzazione dei migranti italiani in Albania, affermando che: «la valutazione preliminare del nostro servizio legale è che non si tratta di una violazione del diritto dell'UE, ma di un'operazione al di fuori del diritto dell'UE»<sup>32</sup>. La valutazione del commissario potrebbe essere contestata dai funzionari UE presso il Parlamento Europeo o presso la Corte di Giustizia Europea al momento della ratifica dell'accordo e del superamento del vaglio di costituzionalità in ciascun paese. Nel frattempo, il Parlamento Europeo sembra non essere in favore di questo accordo.

Vale la pena menzionare, inoltre, la reazione del Consiglio d'Europa, che ha sottolineato le proprie preoccupazioni con riguardo alle possibili implicazioni per numerosi aspetti concernenti rifugiati umanitari, richiedenti asilo e migranti e relativamente alla possibilità che questo tipo di accordi diventi in qualche modo una tendenza all'interno dell'Unione Europea<sup>33</sup>. Secondo il Consiglio d'Europa, «...la mancanza di certezza del diritto probabilmente comprometterà le garanzie fondamentali per i diritti umani e il controllo sulle responsabilità per la loro violazione, con il risultato di un trattamento differenziato tra coloro le cui domande di asilo saranno esaminate in Albania e coloro per i quali ciò avverrà in Italia<sup>34</sup>». L'attuazione dell'accordo potrà comportare violazioni in termini di accesso alla giustizia<sup>35</sup>, effettività dei rimedi giurisdizionali e dell'accesso a forme di assistenza in giudizio, a causa dell'automatica detenzione extraterritoriale di migranti e richiedenti asilo<sup>36</sup>. Accordi come questo potrebbero dar vita a pericolose prassi per altri Paesi europei e comportare una potenziale violazione dell'effettiva protezione dei diritti e dell'accesso alla giustizia.

A causa delle reazioni incoerenti da parte delle autorità dell'Unione Europea, il destino dell'accordo italo-albanese è ancora sconosciuto e pare che non raggiungerà gli obiettivi prefissati per la sua attuazione nella primavera del 2024<sup>37</sup>. L'accordo è stato fortemente contestato da parte

<sup>31</sup> Mijatović, D. (2023). Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Report Following Her Visit to Denmark from 30 May to 2 June 2023. *Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Strasbourg*, <https://rm.coe.int/report-on-denmark-following-the-commissioner-for-human-rights-visit-to/1680ad4d49>, para 15.

<sup>32</sup> Euronews (2023), 'Italy-Albania migration deal falls "outside" EU law, says Commissioner Ylva Johansson', 15 November 2023.

<sup>33</sup> Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalizing asylum procedures. (13 Novembre 2023), <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures>

<sup>34</sup> ibid

<sup>35</sup> IMO. (2022, March 23). Migrants' Access to Justice: International Standards and How the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Helps Paving the Way, <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/access-to-justice-and-the-gcm-eng-final-march-2022.pdf>

<sup>37</sup> Campesi, G. (2023). The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies. In *CEPS Papers on Liberty and Security* (pg. 1-23). CEPS. para. 3, Liboreiro, J. (7 Novembre 2023). Accordo Italia-Albania sui migranti: la Commissione europea aspetta i dettagli. *Euronews*, <https://it.euronews.com/my-europe/2023/11/07/accordo-italia-albania-sui-migranti-la-commissione-europea-aspetta-i-dettagli>

degli studiosi di immigrazione e dell'opposizione italiana che hanno evidenziato la sua possibile incostituzionalità per contrasto con l'art. 80 della Costituzione italiana. Intanto, l'accordo è in fase di approvazione da parte del Parlamento italiano, mentre la controversa proposta di legge presentata al Parlamento albanese dal governo solleva diversi interrogativi di costituzionalità e su possibili contrasti con gli standard della CEDU e gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Su questi presupposti, l'accordo è stato impugnato dalle controparti albanesi davanti alla Corte Costituzionale albanese (qui di seguito, CC)<sup>38</sup> segnalando la sua incompatibilità con gli articoli 3, 4 e 7 della Costituzione albanese e con la legge sulla ratifica degli accordi internazionali, che pongono al proprio centro la sovranità del territorio albanese, la legge come strumento di limitazione dei poteri dello Stato e la separazione dei poteri come principio chiave dello Stato di diritto nel Paese<sup>39</sup>. Nel frattempo, la Corte Costituzionale ha deciso di accogliere la richiesta avanzata da 30 deputati di condurre uno scrutinio di costituzionalità del Protocollo, mentre il 22 dicembre essa ha respinto la richiesta del Partito democratico di sospenderne l'esecuzione<sup>40</sup>. Si sottolinea però che la decisione di rigetto ancora non è stata pubblicata<sup>41</sup> e che la Corte, nella sessione del 18 gennaio scorso, ha chiesto al Consiglio dei Ministri ulteriori dati a supporto ed ha affermato che valuterà il trattato di collaborazione tra la Repubblica di Albania e la Repubblica italiana del 1995<sup>42</sup>.

Per adesso, la CC ha osservato che il Presidente della Repubblica non ha inviato le proprie controdeduzioni scritte, e la prossima sessione è prevista per il 29 gennaio<sup>43</sup>. La mancanza di pieni poteri in capo alla delegazione albanese al momento della stipula dell'accordo lo rende contrario alle disposizioni costituzionali, in particolare all'art. 7 della Costituzione, nonché alla giurisprudenza della CC<sup>44</sup>.

La decisione del 22 dicembre scorso della CC di non tenere una sessione pubblica ha sollevato critiche da parte dell'opinione pubblica e dell'opposizione. Il 14 gennaio 2023, il gruppo parlamentare del Partito Democratico ha richiesto alla CC almeno di interpellare la Corte europea dei diritti dell'uomo sulle possibili violazioni dei diritti contenuti nella CEDU che potrebbero derivare da questo accordo<sup>45</sup>, secondo il meccanismo previsto dal Protocollo 16 della Convenzione<sup>46</sup>. Nonostante la fragilità del discutibile accordo, il governo albanese sembra molto

<sup>38</sup> ANSA. (2023, November 20). Unconstitutional to skip Parliament scrutiny on Albania deal. *INFOMIGRANTS*, <https://www.infomigrants.net/en/post/53325/unconstitutional-to-skip-parliament-scrutiny-on-albania-deal>

<sup>39</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e)

<sup>40</sup> Announcement of the Constitutional Court:

[https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIME\\_MBI\\_VENDIMMARRJENEKOLEGJEVE\\_DHE\\_MBLEDHJES\\_S\\_GJYQATAR\\_VE\\_T\\_GJYKAT\\_S\\_KUSHTETUESE\\_GJAT\\_MUAJIT\\_DHJETOR\\_2023\\_2606\\_1-2582.php](https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIME_MBI_VENDIMMARRJENEKOLEGJEVE_DHE_MBLEDHJES_S_GJYQATAR_VE_T_GJYKAT_S_KUSHTETUESE_GJAT_MUAJIT_DHJETOR_2023_2606_1-2582.php) <https://www.zeriamerikes.com/a/7409178.html>

<sup>41</sup> Announcement of the Constitutional Court:

[https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIME\\_MBI\\_VENDIMMARRJENEKOLEGJEVE\\_DHE\\_MBLEDHJES\\_S\\_GJYQATAR\\_VE\\_T\\_GJYKAT\\_S\\_KUSHTETUESE\\_GJAT\\_MUAJIT\\_DHJETOR\\_2023\\_2606\\_1-2582.php](https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIME_MBI_VENDIMMARRJENEKOLEGJEVE_DHE_MBLEDHJES_S_GJYQATAR_VE_T_GJYKAT_S_KUSHTETUESE_GJAT_MUAJIT_DHJETOR_2023_2606_1-2582.php)

<sup>42</sup> Announcement of the Constitutional Court: [https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIM\\_2993\\_1-94.php](https://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIM_2993_1-94.php)

<sup>43</sup> [https://www.gjk.gov.al/web/Njoftimi\\_per\\_shtyp\\_3021\\_1-94.php](https://www.gjk.gov.al/web/Njoftimi_per_shtyp_3021_1-94.php)

<sup>44</sup> Albanian Helsinki Committee. (Gennaio 2024) Amicus Curiae Opinion, <https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2024/01/AMICUS-CURIAE.pdf>, Decision of the Albanian Constitutional Court, no. 15, date 15.04.2010. para. 52

<sup>45</sup> Marrëveshja me Italinë, Grupi Parlamentar i PD: GJK të marrë opinion këshillimor nga GJEDNJ. (Gennaio 2024). *POLITIKO*, <https://politiko.al/ditari-i-opozites/marrevshja-me-italine-grupi-parlamentar-i-pd-gjk-te-marre-opi-i499887>

<sup>46</sup> No, P. (16). to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/protocol\\_16\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/protocol_16_eng)

fiducioso sulla sua futura attuazione. Non ci sono ancora date e tempistiche per l'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento finché la CC non si pronuncerà definitivamente al riguardo<sup>47</sup>.

Secondo la prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>48</sup>, l'articolo 3 della Convenzione vieta l'espulsione diretta o indiretta dei richiedenti asilo nei Paesi in cui potrebbe esserci un rischio di respingimento verso Paese d'origine. La criticità più importante è la garanzia, da parte delle autorità giudiziarie e non, di adeguato accesso alla procedura di asilo nel Paese terzo di accoglienza<sup>49</sup>. Questo accordo è ambiguo e conduce i Paesi coinvolti verso acque inesplorate del diritto e delle istituzioni internazionali. Potrebbe rappresentare una sfida all'*acquis* dell'UE in futuro, poiché è stato promosso come iniziativa nel campo della gestione dell'immigrazione a livello europeo senza l'approvazione formale dell'UE<sup>50</sup>. Sebbene l'accordo preveda che la procedura di asilo ed i centri coinvolti siano conformi al diritto UE, non esiste una base giuridica specifica in tal senso, né è stata ottenuta alcuna approvazione preventiva da parte dell'UE<sup>51</sup>. Il 17 gennaio, diverse organizzazioni della società civile albanesi hanno presentato alla Corte Costituzionale un parere come *amici curiae* in merito al Protocollo firmato dai due governi in materia di migrazione, chiedendo di essere riconosciute come parte interessata nel caso in corso di esame<sup>52</sup>.

L'accordo suscita infatti diverse preoccupazioni, in particolare per quanto riguarda l'approvazione da parte della UE e la conformità all'*acquis* europeo. Tuttavia, non è chiaro sulla delega delle competenze statali secondo quanto indicato nell'articolo 123<sup>53</sup>, paragrafo 1, della Costituzione albanese, relativo a questioni specifiche come l'extraterritorialità, come definita nell'articolo 3 della Costituzione che tratta del diritto all'uso del territorio del Paese<sup>54</sup>. Stante la natura dell'accordo e le sue implicazioni pratiche, per le quali l'Albania sta essenzialmente trasferendo la sua integrità territoriale ad un altro Paese, sorgono inoltre dubbi sulla necessità di una preventiva approvazione del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 92/è e dell'articolo 3/a della legge sugli accordi internazionali<sup>55</sup>. Sebbene questo accordo sia stato perfezionato sotto forma di patto fra i due governi e che, almeno ad un primo sguardo, appaia rispettare gli standard fissati dalla Costituzione e dalla legislazione albanese, la giurisprudenza della CC nel caso dell'accordo con la Grecia sulla piattaforma marina<sup>56</sup> afferma che un protocollo d'intesa che riguardi l'integrità territoriale del Paese (art. 3 Cost.) viola la Costituzione qualora non sia approvato dal Presidente della Repubblica<sup>57</sup>.

Un altro profilo cruciale che richiede una verifica di costituzionalità è il fatto che questo accordo tra i due governi si basa sul processo di integrazione del Paese nell'Unione Europea, che è

<sup>47</sup> <https://www.parlament.al/dokumenta/332f2692-f708-41aa-8059-2b8d2143bca1/7587bd49-801e-40c9-aba2-5bbcf228a649>

<sup>48</sup> Si veda a riguardo *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d39bc7f2.html> [Gennaio 2024]

<sup>49</sup> *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Application no. 47287/15, Council of Europe: European Court of Human Rights, 14 March 2017, available at: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,58c968ad4.html> [Gennaio 2024] para. 131

<sup>50</sup> Cabinet approves bill to ratify Albania migrant deal (Gennaio 2024). ANSA, [https://www.ansa.it/english/news/politics/2023/12/05/cabinet-approves-bill-to-ratify-albania-migrant-deal\\_e60d2de8-11f9-45bf-b81e-12afd2b63147.html](https://www.ansa.it/english/news/politics/2023/12/05/cabinet-approves-bill-to-ratify-albania-migrant-deal_e60d2de8-11f9-45bf-b81e-12afd2b63147.html)

<sup>51</sup> Articolo 4.2 del Protocollo.

<sup>52</sup> Komiteti Shqiptar i Helsinkit. (Gennaio 2024) Amicus Curiae Opinion, <https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2024/01/AMICUS-CURIAE.pdf>

<sup>53</sup> Art. 123 Cost. Albanese.

<sup>54</sup> Art. 3 del Protocollo.

<sup>55</sup> Legge no. 43/2016 "Sugli accordi internazionali nella Repubblica di Albania".

<sup>56</sup> Decisione della Corte Costituzionale Albanese, no. 15, data 15,04.2010.

<sup>57</sup> Para. 24 della sentenza.

essenzialmente una questione nazionale piuttosto che una questione esclusivamente governativa. In questo contesto, l'autorizzazione presidenziale si renderebbe necessaria. In questo scenario, la Corte Costituzionale è l'unica autorità competente a determinare la validità costituzionale di questo accordo.

Senza una decisione analitica da parte della più alta corte del Paese, questo accordo può essere contestato ed impugnato di fronte ad istituzioni giurisdizionali internazionali, compresa la CEDU. Inoltre, occorre sottolineare che sia il titolo che il contenuto dell'accordo implicano una relazione conflittuale. Il titolo indica che l'accordo è stipulato tra i due governi, ma all'interno di esso, si delinea un potenziale trasferimento di sovranità territoriale<sup>58</sup> e manca chiarezza riguardo alla responsabilità condivisa o esclusiva tra i due Paesi coinvolti.

Il protocollo d'intesa si articola in due fasi di una durata complessiva iniziale di cinque anni, ma omette di specificare se la responsabilità dei due Paesi sia condivisa o meno. L'unica certezza è che i costi saranno coperti dal governo italiano<sup>59</sup>. Ad esempio, si menziona che le autorità italiane sono responsabili del trasferimento da e verso i centri<sup>60</sup>, mentre le autorità albanesi hanno il compito di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico attraverso il perimetro esterno e durante il trasferimento da e verso il centro di trattenimento<sup>61</sup>. In particolare, il protocollo prevede che le autorità albanesi riceveranno 15,5 milioni di euro dal governo italiano per coprire i costi finanziari. Nonostante il Ministro degli Affari Esteri italiano abbia dichiarato, il 21 novembre 2023, che la Commissione europea ha confermato che il Protocollo non è in contrasto con le normative comunitarie, l'UE non ha rilasciato alcuna dichiarazione ufficiale sulle sue implicazioni.

#### 4. Considerazioni finali e di sintesi

Il futuro allestimento di un "campo" per rifugiati in territorio albanese è considerato da rinomati studiosi profondamente illegittimo e contrario alla legislazione primaria e secondaria dell'UE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>62</sup>. Poiché questo protocollo d'intesa non è stato ratificato dai due Paesi e la CC albanese non si è ancora pronunciata in merito, si tratta di un accordo bilaterale non vincolante. L'accordo presenta inoltre notevoli carenze nel rispetto degli standard democratici, in particolare in termini di trasparenza e consultazione delle parti interessate prima dell'approvazione, in ragione della delicatezza del caso. Inoltre, l'approvazione preventiva da parte dell'UE è considerata cruciale nella prospettiva dell'adesione dell'Albania.

L'acceso dibattito derivante da questo accordo e dalle sue ambiguità giuridiche è stato alimentato anche da una mancanza di trasparenza in entrambi i Paesi, in cui è mancata una netta demarcazione delle responsabilità condivise. L'extra-territorializzazione italiana della gestione della migrazione e dell'asilo potrebbe riverberarsi sulla non vincolatività della legislazione del Paese nei centri di detenzione delocalizzati. Occorre notare inoltre che l'immigrazione è materia di competenza dell'UE, sorretta dai principi sanciti dall'articolo 2 del TUE<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Art. 1/c – Aree – proprietà statali identificate nell'Allegato 1 al Protocollo, art. 3/1, 6, 9, par. 33 della sentenza.

<sup>59</sup> Gogo.al (2023), 'Exclusive – The Agreement with Italy for the Immigrant Camp in Gjader is revealed', 7 November.

<sup>60</sup> Art. 4 e 5 del Protocollo.

<sup>61</sup> Art. 6 del Protocollo.

<sup>62</sup> Campesi, G. (2023). The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management. A worst practice in migration and asylum policies. In *CEPS Papers on Liberty and Security* (pg. 1-23). CEPS.

<sup>63</sup> Unione Europea. (2010). *Versioni Consolidate del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*. Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea.



Questo accordo, inoltre, crea incertezze giuridiche sia sullo status degli attuali cittadini di Paesi terzi in Italia che sul loro potenziale trasferimento nei centri situati in territorio albanese. Si riscontrano ambiguità sulle modalità di trasferimento o di transizione dei richiedenti asilo da questi centri di "trattenimento" delocalizzati verso il proprio Paese d'origine, potenzialmente foriere di violazioni del principio di non respingimento. La posizione albanese nel quadro di questo accordo è dubbia, perché non esiste un quadro normativo chiaro che disciplini la possibilità per un Paese di "trasferire" i propri problemi sul territorio di Paesi diversi dal proprio. L'Albania potrebbe inoltre trovarsi ad affrontare un procedimento di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo per illeciti compiuti dall'Italia che violino gli standard della CEDU e per potenziali maltrattamenti a danno dei rifugiati. La CC deve dunque esaminare la costituzionalità di questo accordo e determinare se l'Albania avrà una responsabilità condivisa o accessoria, come indicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nonostante le implicazioni costituzionali nei rispettivi Paesi, la conclusione di un accordo di questo tipo non impedirà ai rifugiati disperati di intraprendere il loro pericoloso viaggio in cerca di sicurezza. Al contrario, amplificherà i rischi, promuovendo l'esplorazione di percorsi alternativi per raggiungere altri Paesi dell'UE e intensificando le pressioni sugli Stati in prima linea.