

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



PASQUALE IASUOZZO\*

## IL PIÙ RECENTE DIALOGO TRA CORTI NEL GOVERNO DELLE MIGRAZIONI. NOTE MINIME\*\*

**Abstract [It]:** Il presente contributo ha ad oggetto la comparazione tra la sentenza della *UK Supreme Court* sui ricorsi contro il «*Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*» e quella della Corte costituzionale albanese sui ricorsi contro il «Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria». Le riflessioni riguarderanno le tecniche decisorie delle due Corti, con riguardo al dialogo con le 'altre' ed 'Alte' Corti. Si verificherà se le modalità di ricorso alla tecnica dialogica creano effetti differenti sulla tutela dei diritti fondamentali dei migranti. Se la Corte britannica costruisce un delicato bilanciamento massimizzante la tutela di tali diritti, la Corte albanese, invece, pare rimandare la definizione degli aspetti giuridici concreti dell'accordo alla dialettica politica, precludendosi una sentenza dagli effetti più espansivi. In conclusione, dopo alcune considerazioni di giurisprudenza costituzionale comparata, utili a delineare la comparabilità delle sentenze esaminate, a partire da alcuni arresti della Corte costituzionale italiana si verificheranno nuovi e diversi spazi interpretativi in materia.

**Abstract [En]:** This contribution concerns the comparison between the ruling of the UK Supreme Court on appeals against the «*Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*» and that of the Albanian Constitutional Court on appeals against the «*Italy-Albania Protocol for the strengthening of collaboration in migration matters*». the reflections will concern the decision-making techniques of the two Courts, with regard to the dialogue with the 'other' and 'High' Courts. It will be verified whether the methods of resorting to the dialogic technique create different effects on the protection of the fundamental rights of migrants. If the British Court creates a delicate balance that maximizes the protection of these rights, the Albanian Court, on the other hand, seems to postpone the definition of the concrete legal aspects of the agreement to political dialectics, precluding a ruling with more expansive effects. In conclusion, after some considerations of comparative constitutional jurisprudence, starting from some arrests by the Italian Constitutional Court new and different interpretative spaces will arise on the subject.

**Parole chiave:** Migrazioni, Dialogo tra Corti, Giurisprudenza costituzionale.

**Keywords:** Migrations, Dialogue among Courts, Constitutional jurisprudence.

SOMMARIO: 1 Premessa. – 2. Il «*Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*». – 2.1. La sentenza della UK Supreme Court. – 3. Il «Protocollo per il rafforzamento della cooperazione nel settore della migrazione (Protocollo per la Migrazione) tra il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania e il Governo della Repubblica Italiana». – 3.1. La sentenza della Corte costituzionale albanese. – 4. Gli effetti del dialogo tra Corti. – 4.1 La comparabilità delle sentenze in commento. – 4.2. Gli effetti rispetto al diritto dell'UE e della CEDU. – 4.3. La giurisprudenza costituzionale italiana e lo «statuto dello straniero».

\* Dottorando in Scienze giuridiche-Università degli Studi di Salerno.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Premessa

**G**li sviluppi del fenomeno migratorio hanno ricadute sugli Stati europei sotto il profilo del diritto nazionale, internazionale e unionale. Le regole di governo dei flussi migratori sono considerate non più pienamente efficaci<sup>1</sup> e sono soggette a tentativi di ridefinizione. Criticità si manifestano particolarmente in riferimento ai confini esterni<sup>2</sup>, dove gli Stati elaborano nuovi sistemi di valutazione delle condizioni d'ingresso.

In questa prospettiva<sup>3</sup> si collocano il «*Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*»<sup>4</sup> stipulato tra Regno Unito e Rwanda e il «Protocollo per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. tra il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania e il Governo della Repubblica Italiana»<sup>5</sup>. Tali cooperazioni sono state pensate per 'innovare' il sistema di asilo rendendolo più idoneo alle nuove esigenze, ma in realtà si sono dimostrate sin da subito in più punti ambigue, ovvero incerte.

Il presente contributo ha ad oggetto una possibile comparazione tra la sentenza della *UK Supreme Court* sui ricorsi contro il «*Safety of Rwanda*» e quella della Corte costituzionale albanese sui ricorsi contro il «Protocollo». L'analisi si soffermerà sull'accordo del governo britannico e sulla sentenza della *UK Supreme Court* ad esso relativa e poi, con lo stesso schema, sul patto stipulato dal governo italiano e sulla pronuncia della Corte costituzionale

---

\*Dottorando in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze giuridiche.

<sup>1</sup> Dal punto di vista del diritto unionale, si è sviluppato un apparato di norme in tema di immigrazione disarticolato, «soprattutto per ragioni legate all'impostazione iniziale dell'assetto competenziale all'interno dell'UE». Per molto tempo concepita come appannaggio del diritto nazionale, la politica migratoria dopo Amsterdam è stata «comunitarizzata». A partire dagli anni duemila, la Commissione ha individuato nella protezione dei migranti e nell'organizzazione della distribuzione dei rifugiati due elementi fondamentali della politica dell'Unione di breve e lungo periodo-G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazioni*, in *Federalismi.it*, n.2/2019, 5-13-. La prima fase della disciplina europea delle migrazioni si può dire oggi conclusa. Per una ricognizione della normativa in discorso si segnalano: S. AMADEO-F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022; G. BONAVENTURA, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa. Il case study dei diritti dei migranti*, in *ADIR – L'altro diritto*, 2015; E. CAVASINO, *Diritti europei e non nazionali? Sullo statuto giuridico del migrante: il nodo degli standards sovranazionali comuni*, in *Revista de derecho de la Unión europea*, n.30-31/2016, 291-312. Si segnala anche la consultazione del seguente documento: *European Council, Infographic-Irregular arrivals to the EU (2008-2023)*.

<sup>2</sup> Come riconosciuto dalla stessa Corte EDU nelle sentenze «J.A. e altri contro Italia» (30 marzo 2023); «J.R. e altri contro Grecia», 25 gennaio 2018; «Khlaifia e altri contro Italia», 15 dicembre 2016; «Hirsi Jamaa e altri contro Italia», 23 febbraio 2012; «M.S.S. contro Belgio e Grecia», 21 gennaio 2011.

<sup>3</sup> Tra analoghi precedenti vi è l'accordo («Dichiarazione») tra Ue e Turchia, definitivamente adottata il 18 marzo 2016. Il patto stabiliva che tutti i migranti irregolari che fossero entrati in Grecia attraverso la Turchia sarebbero stati rimpatriati in conformità con il diritto internazionale e della UE e con il principio di non respingimento. Solo i migranti che non sarebbero rientrati nel campo di applicazione delle domande di asilo ai sensi della direttiva UE sulle procedure di asilo o quelli le cui domande sarebbero state ritenute infondate o inammissibili sarebbero stati soggetti al rimpatrio in Turchia. In base a questo accordo, Ankara si impegnò a fermare i profughi siriani che utilizzavano 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. Simili procedure di delocalizzazione hanno suscitato interesse in varie parti dell'Europa e del mondo. Vale la pena ricordare la *Pacific Solution* in Australia, che reagì all'emergenza migratoria sul suo territorio con la delocalizzazione dei richiedenti asilo e la loro collocazione a Manus Island e Nauru in Papua Nuova Guinea (PNG). Anche in questo caso, però, l'intervento della Corte Suprema della PNG, nell'aprile 2016, segnò una battuta d'arresto nella realizzazione di queste scelte politiche. (<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-05-01/australiapapua-new-guinea-supreme-court-rules-asylum-seeker-detention-is-unconstitutional/>).

Grande dibattito ha suscitato anche l'esternalizzazione dei procedimenti di asilo della Danimarca nel 2021 (<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/2022221.00072>).

<sup>4</sup> In seguito nell'abbreviazione «*Safety of Rwanda*».

<sup>5</sup> In seguito nell'abbreviazione: «Protocollo».

albanese. Si rifletterà poi sul ruolo svolto dalla giurisprudenza di merito nelle vicende applicative degli accordi medesimi, per verificare come il dialogo tra Corti<sup>6</sup>, a cui entrambe le sentenze fanno ricorso, crei effetti differenti per la tutela dei diritti fondamentali. In conclusione, verranno individuati nuovi possibili spazi interpretativi in materia nella giurisprudenza costituzionale italiana.

---

<sup>6</sup> Sul dialogo tra Corti, la letteratura è sterminata. Si segnalano *ex multis*: G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune. «Alberico Gentili Lectures»* Macerata, 29-30 aprile 2014, Bologna, Il Mulino, 2015; F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova, Cedam, 2007; V. BARSOTTI-P.G. CARROZZA-M. CARTABIA-A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford-New York, 2016; R. CALVANO, *Dopo Lisbona, il dialogo tra Corti e l'attesa di un recupero del ruolo della politica*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, vol. I, 445 ss.; M. CARDUCCI, "Imitazioni" e "dialoghi" come «amministrazione» del linguaggio?, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, Cedam 2015, Tomo I, 381 ss.; S. CASSESE, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, Donzelli, 2009; ID., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015; A. CERRI, *Lezioni di giustizia globale. Lectures on global justice*, Padova, Cedam 2013; R. COSIO-R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle corti*, Milano, Giuffrè, 2013; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010; G.F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006; T. GUARNIER, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; F. GIUFFRÈ, *Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2016; T. GROPPI-A.M. LECIS COCCU-ORTU, *Le citazioni reciproche tra la Corte Europea e la Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo: dall'influenza al dialogo?*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini cit.*, 439 ss.; M.P. IADICICCO, *La diagnosi genetica preimpianto nella giurisprudenza italiana ed europea. L'insufficienza del dialogo tra le Corti*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2015, 325 ss.; E. LAMARQUE, (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2014; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.4/2006, 1643 ss.; F. MANNELLA, *Giudici comuni e applicazione della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011; E. NAVARRETTA-A. PERTICI (a cura di), *Il dialogo tra le Corti. Principi e modelli di argomentazione. Atti del Seminario congiunto del Dottorato di Diritto Privato e del Dottorato di Giustizia Costituzionale e Diritti Fondamentali dell'Università di Pisa* (Pisa, 3 aprile 2003), Pisa 2004; C. PINELLI, *Trapianti, innesti, dialoghi. Modalità di trasmissione e circolazione del diritto straniero*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico-Seminario su "Il costituzionalismo: teoria, storia, prassi"*, 2010, 495 ss.; G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; G. REPETTO, *I rapporti tra le Corti europee e le prospettive della adesione dell'Unione Europea alla CEDU*, Napoli, Jovene, 287-332; ID., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene, 2011, 313 ss.; ID., *L'effetto di vincolo delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel diritto interno: dalla riserva di bilanciamento al "doppio binario"*, in *Diritto Pubblico*, n.3/2014, 1075 ss.; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 187 ss.; ID., *Il "dialogo tra le Corti": comunicazione o interazione?*, in *Percorsi costituzionali*, n.3/2012, 273 ss.; A. RIDOLFI, *Giurisdizione costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni: considerazioni a proposito del dialogo tra corti*, in *Rivista Aic*, n.3/2016; A. RUGGERI, *"L'intensità" del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come "sistema"*, in *Scritti in onore di G. De Vergottini cit.*; F. SALMONI, *La Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Diritto Pubblico*, n.2/2002, 491 ss.; A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, Jovene, 2012; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 125 ss.; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra corti nazionali e Corte Europea di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2012; G. TESAURO, *Ancora sul dialogo tra giudice italiano e corti europee*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene 2013, vol. IV, 2397 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2/2006, 297 ss.; ID., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, Giappichelli, 2009, 318 ss.

## 2. Il «Safety of Rwanda (asylum and immigration) Act 2024»

Il «*Safety of Rwanda*» viene promulgato con *Royal Assent* il 25 aprile 2024. Il governo delle migrazioni era stato già al centro del dibattito *Leave–Remain*<sup>7</sup>, perché l’ottemperanza degli obblighi unionali era stata ritenuta causa di presunta inefficacia della gestione delle migrazioni. A partire dal governo *May* si registrano le prime iniziative di normazione solo nazionale dei flussi<sup>8</sup> in vista dell’affrancamento dal diritto europeo, per realizzare «*a single, unified immigration system to apply to everyone who wants to come to the UK after Brexit*»<sup>9</sup>. A tale scopo viene presentato un disegno di legge che avrebbe ricondotto tutta la politica migratoria sotto il controllo del diritto britannico<sup>10</sup>. Conclusa l’esperienza del governo *May*, assume la *premiership* l’On. *Johnson*, su iniziativa del quale si approvano l’«*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act*»<sup>11</sup>, legge quadro sull’immigrazione, e il «*Nationality and Borders Act*»<sup>12</sup>, fondato sul principio della c.d. «elaborazione *off-shore* delle richieste d’asilo»-*off-shore asylum processing*-, che fornisce «una vera e propria interpretazione britannica di alcuni concetti chiave contenuti nella Convenzione sui rifugiati del 1951»<sup>13</sup>. In questo contesto si pongono le basi per il successivo «*Safety of Rwanda*»<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Il Regno Unito ha formalmente lasciato l’Ue il 31 gennaio 2020. Sul tema si segnalano: A. BIONDI, *After Brexit: i rapporti tra Unione europea e Regno Unito*, in *Europa: Presente e Futuro, Enciclopedia Treccani*, 2023, 638 ss.; M. PANEBIANCO, *Le pagine ancora bianche del post Brexit*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, Vol.62/2021, 13-21.

Si segnala anche la consultazione del *Paper Le Conseguenze costituzionali della Brexit: eredità e prospettive del recesso dall’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2022.

<sup>8</sup> Tale è la posizione del governo *Tory* e dei *Brexiters*. Secondo dati del Ministero degli Interni britannico, da gennaio ad aprile 2024 sono stati 6.620 i migranti che hanno raggiunto il Regno Unito con piccole imbarcazioni provenendo dalle coste francesi: un quarto in più degli arrivi registrati nello stesso periodo del 2023, quando nell’intero anno erano stati registrati 29.437 arrivi, mentre dal 2018 al 21 aprile 2024 sono stati circa 120.000 i richiedenti asilo giunti irregolarmente in Gran Bretagna, provenienti principalmente da Iran, Albania, Iraq, Afghanistan, Siria e Vietnam.

<sup>9</sup> H. WILKINS, *The immigration bill: An end to a free movement*, in *House of Commons Library*, Insight, 15 marzo 2019.

<sup>10</sup> Sono le c.d. *Immigration Rules*, previste dalla *Section 3* dell’*Immigration Act* del 1971 e prodotte dal *Secretary of State for the Home Office*. Ai paragrafi da 345A a 345D delle *Immigration Rules* è prevista la possibilità di dichiarare inammissibile la richiesta d’asilo – evitando, quindi, ogni scrutinio nel merito – qualora il richiedente avesse avuto la possibilità, non preliminarmente percorsa, di rivolgere la domanda al governo di un *safe third country*.

<sup>11</sup> Ottiene il *Royal Assent* l’11 novembre 2020. Consultabile al seguente link: <https://bills.parliament.uk/bills/2714>.

Sul tema si segnala: D. CAMONI-E. CELORIA, *Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali*, in *Diritto, immigrazione e società*, n.1/2023, 163-203. Si segnala inoltre: A. DE LEO, *EU-Tunisia like UK-Rwanda? Not quite. But would the New Pact asylum reforms change that?*, in *EPC Commentary*, 2 novembre 2023.

<sup>12</sup> Ottiene il *Royal Assent* il 28 aprile 2022; M. GOWER-S. KENNEDY, *The Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill 2019-21*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper n. 8706, 12 May 2020.

Consultabile al seguente link: <https://bills.parliament.uk/bills/3023>.

<sup>13</sup> C. MARTINELLI, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi intergovernativi, legislazione e giurisprudenza*, in *Saggi-DCPE Online*, n.2/2024, 786.

<sup>14</sup> Per una ricognizione delle politiche migratorie del Regno Unito si segnala la consultazione del *Report del think tank UK in a Changing Europe, Migration to the UK: Policy, politics and public opinion*, London, 10 June 2024; E. MCDONELL, *The UK’s Securitisation and Criminalisation of Migration and Asylum*, in *VerfBlog*, 11 novembre 2021; M. GOWER-P. BUTCHARD-C.J. MCKINNEY, *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, in *House of Commons Library*, Research Briefing n. 9568, 20 December 2022; S. TUDOR, *Refugee and asylum-seekers: UK policy*, in *House of Lords Library*, in *Focus*, 1 dicembre 2022. La letteratura sulla cooperazione con il Rwanda è vasta. Ci si limita qui a segnalare, *ex multis*: A. BUTELLI, «*Rwanda policy*» e *UK Supreme Court: riflessioni sparse sul ruolo del potere giudiziario nel Regno Unito alla luce dei recenti avvenimenti*, in *Questione giustizia*, 23 dicembre 2023, D. CAMONI-E. CELORIA, *Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno Unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali*, cit.; A. DE PETRIS, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l’Occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome Nimby*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.2/2024; G. GOODWIN-GILL, *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the*

Emancipato dai vincoli UE, il Governo vuole modificare la disciplina dell'immigrazione illegale intavolando trattative per l'esternalizzazione delle richieste d'asilo assieme all'ordinamento rwandese. Il 13 aprile 2022 vengono siglati il «*Migration and Economic Development Partnership*» e un «*Memorandum of Understanding*»<sup>15</sup>, prevedendo il trasferimento nello Stato africano dei richiedenti asilo che tentino di entrare illegalmente nel Regno Unito<sup>16</sup>. Gli accordi prevedono che, dopo le prime procedure sommarie di controllo, agli *asylum seekers* si conceda ospitalità in Rwanda<sup>17</sup>, dove viene verificata la sussistenza del diritto d'asilo in osservanza del diritto domestico e degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali. In caso di richiesta valida, si ottiene lo *status* di rifugiato. In caso contrario, è assicurata un'adeguata conoscenza circa le procedure da seguire per richiedere asilo altrove. La Corte EDU, tuttavia, adotta con l' *application no. 28774/22* un *Urgent Interim Measure*<sup>18</sup> che blocca il primo trasferimento in Rwanda, nelle more dei giudizi incardinati su ricorso di alcuni migranti avanti alle *Courts* britanniche<sup>19</sup>.

---

*government of the Republic of Rwanda*, in *International Legal Materials*, 2022; P. LEYLAND, *The UK's Rwanda Asylum Policy and the Courts: reflections on the Constitutional Consequences?*, cit.; A. LIGUORI, R. (on the application of AAA (Syria) and others) v Secretary of State for the Home Department [2023] UKSC 42 *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita ...*, in *ADiM Blog-Osservatorio della giurisprudenza*, dicembre 2023; D. LOCK, *UK Government Assessments of Risks to Refugees and ECHR Constraints on UK Immigration Policy in the Rwanda Ruling*, in *U.K. Constitutional Blog*, 7 febbraio 2023; C. MARTINELLI, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi intergovernativi, legislazione e giurisprudenza*, cit., 783-804; I. B. MUHAMBYA, *UK-Rwanda agreement versus legal framework on the protection of refugees: primacy of minimum guarantees of human rights*, in *Cabiers de l'EDeM*, settembre 2022; G. RAHMAN, *Did David Blunkett propose sending asylum seekers abroad in 2004?*, in *Full Fact*, 22 April 2022; H. WHITE, *Illegal Migration Bill highlights how expectations of legislative scrutiny have plummeted*, in *Institute for Government, comment*, 13 marzo 2023; H. WILKINS, *The immigration bill: An end to a free movement*, cit.

<sup>15</sup> Si segnala sulla natura giuridica dell'accordo: J. GODDARD, *UK-Rwanda asylum agreement: Why is it a memorandum of understanding and not a treaty*, in *House of Lords Library*, in *Focus*, 26 gennaio 2023.

<sup>16</sup> Che Per realizzare l'accordo si impegna a versare 370 milioni di sterline al Rwanda, in aggiunta a 120 milioni ogni 300 persone ricollocate e una cifra per ogni richiedente pari a quella che sarebbe costato il suo mantenimento per il quinquennio di vigenza dell'accordo, ossia circa 170.000 sterline per persona. Sul tema si segnala: M. BRANDT, *What Is the Rwanda Deportation Deal Costing UK Tax Payers?*, in *Statista.com*, 26 aprile 2024.

<sup>17</sup> Da questo momento è previsto che si estingua la possibilità d'esercizio del diritto d'asilo sul territorio britannico. L'*Home Office* specificherà con propri atti modalità di funzionamento, procedure ed eccezioni.

<sup>18</sup> Consultabile presso:  
[https://www.google.com/search?q=urgent+interim+measure+Uk&esv=314d744163236d97&ei=JdSRZ\\_DeAv2A9u8P5oXz2Ak&ved=0ahUKewiwhcnajouLAxV9gP0HHebCHjsQ4dUDCBE&uact=5&coq=urgent+interim+measure+Uk&gs\\_l=EGxnd3Mtd2l6LXNlcnAiGXXVyz2VudCBpbmRlcmItIG1lYXN1cmUgVWsyBRAhGKABMgUQIRigAUiUB1CnAVijBHABeACQAQCYYAc4DoAGKB6oBBzItMi4wLjG4AQPIAQD4AQGYAgSgAqsHwgIH EAAySAMYHsICCxAAGIAEGLADGKIEwgIIEAAySAMY7wXCAGgQABgWGAoYHsICBRAAG08FwgIIEAAYgAQYogSYAwCIBgQOBgWSBwKxLjAuMi4wLjGgB5UK&scient=gws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=urgent+interim+measure+Uk&esv=314d744163236d97&ei=JdSRZ_DeAv2A9u8P5oXz2Ak&ved=0ahUKewiwhcnajouLAxV9gP0HHebCHjsQ4dUDCBE&uact=5&coq=urgent+interim+measure+Uk&gs_l=EGxnd3Mtd2l6LXNlcnAiGXXVyz2VudCBpbmRlcmItIG1lYXN1cmUgVWsyBRAhGKABMgUQIRigAUiUB1CnAVijBHABeACQAQCYYAc4DoAGKB6oBBzItMi4wLjG4AQPIAQD4AQGYAgSgAqsHwgIH EAAySAMYHsICCxAAGIAEGLADGKIEwgIIEAAySAMY7wXCAGgQABgWGAoYHsICBRAAG08FwgIIEAAYgAQYogSYAwCIBgQOBgWSBwKxLjAuMi4wLjGgB5UK&scient=gws-wiz-serp)

Secondo la Corte Edu: «*the applicant should not be removed until the expiry of a period of three weeks following the delivery of the final domestic decision in the ongoing judicial review proceedings. [...] The Court had regard to the concerns identified in the material before it, in particular by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status as well as the finding by the High Court that the question whether the decision to treat Rwanda as a safe third country was irrational or based on insufficient enquiry gave rise to "serious triable issues". In light of the resulting risk of treatment contrary to the applicant's Convention rights as well as the fact that Rwanda is outside the Convention legal space (and is therefore not bound by the European Convention on Human Rights) and the absence of any legally enforceable mechanism for the applicant's return to the United Kingdom in the event of a successful merits challenge before the domestic courts, the Court has decided to grant this interim measure to prevent the applicant's removal until the domestic courts have had the opportunity to first consider those issues.*»

<sup>19</sup> Si tratta di un ricorso di uomo iracheno inserito nella lista dei trasferiti per il Rwanda. Secondo la Corte EDU, ancorché entrato illegalmente, il richiedente in questione non poteva essere rimosso dal territorio prima della conclusione del procedimento giudiziario di fronte alla Corte che egli aveva adito. Sul tema si segnala la consultazione: *The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda*, ECHR 197 (2022), *N.S.K. v. the United Kingdom*, application no. 28774/22, Press Release ECHR 112 (2023), 11.04.2023.

Il 19 dicembre 2022 la *Divisional Court* della *High Court* di Londra, pur qualificando come *lawful* il c.d. *Rwanda Plan*, ne accoglie i ricorsi in opposizione, ritenendo necessaria un'analisi più dettagliata delle richieste di protezione dei migranti che non è avvenuta nel caso oggetto della controversia<sup>20</sup>. Non secondariamente, la Corte precisa che il proprio ruolo è quello di assicurare la corretta applicazione ed osservanza della legge e il rispetto dei diritti garantiti dal Parlamento<sup>21</sup>. Per dare seguito alla pronuncia della *Divisional Court*, il Governo, alla guida del quale si è alternato l'On. *Sunak*, elabora l'«*Illegal immigration Bill*», che diventa legge<sup>22</sup> nel mese di luglio 2023. Contestualmente, dieci persone già destinatarie del *Rwanda Plan*, impugnano la sentenza della *Divisional Court* innanzi alla *Court of Appeal*, che demolisce il possibilismo del giudizio di primo grado.

Nel primo giudizio il trasferimento dei richiedenti asilo in Rwanda viene annullato ma il *Plan* è giudicato pienamente *lawful*. In appello, invece, si ritiene che dall'applicazione del *Rwanda Plan* risulterebbe concreto ed attuale il rischio di rimpatrio verso i Paesi di origine dei migranti, che andrebbero così incontro a trattamenti disumani e a discriminazioni<sup>23</sup>. I richiedenti, sottolinea la *Court of Appeal*, hanno pieno diritto di ottenere il riconoscimento dell'asilo. Sempre secondo tale Corte, il Rwanda non è un *safe third country* e pertanto chi vi fosse stato trasferito avrebbe corso il rischio di subire trattamenti degradanti o disumani, in violazione dell'art. 3 CEDU<sup>24</sup>. Gli *Appellants* si pronunciano dichiarando *unlawful* le condizioni e le circostanze in cui il *Rwanda Plan* è stato adottato, pur ribadendo la legalità in astratto degli accordi di esternalizzazione delle richieste d'asilo<sup>25</sup>. Su ricorso del Governo

<sup>20</sup> Sul tema si segnala: *The Strasbourg court's disgraceful Rwanda intervention*, in *The Law Society Gazette*, 15 giugno 2022.

Questi ricorsi derivano da richieste presentate da singoli richiedenti asilo che hanno viaggiato nel Regno Unito su piccole imbarcazioni (o, in un caso, su un camion). Il Ministro dell'Interno ha dichiarato inammissibili le richieste di asilo, con l'intenzione che venissero trasferiti in Ruanda, dove le loro richieste sarebbero state decise dalle autorità ruandesi. Le sue decisioni sono state prese in conformità con il «*Migration and Economic Development Partnership (MEDP)*» tra il Regno Unito e il Ruanda. Ai sensi dei paragrafi da 345A a 345D delle Norme sull'immigrazione, se il Ministro dell'Interno decide che una richiesta di asilo è inammissibile, gli è consentito di trasferire la persona che ha presentato la richiesta in qualsiasi paese terzo sicuro che accetti di accogliere il richiedente asilo. Sulla base degli accordi presi nel MEDP, il Ministro dell'Interno ha deciso che il Rwanda era un Paese terzo sicuro per questi scopi. I ricorrenti (e altri richiedenti asilo interessati) hanno contestato sia la legittimità della politica del Ruanda, sia le decisioni di trasferimento del Segretario di Stato. La Corte divisionale ha ritenuto che la politica del Ruanda fosse, in linea di principio, legittima. Tuttavia, il modo in cui il Segretario di Stato aveva implementato la politica nei casi individuali dei ricorrenti era affetto da vizi procedurali. Di conseguenza, le sue decisioni in quei casi sarebbero state annullate e rimesse a lui per una riconsiderazione.

<sup>21</sup> [2022] EWHC 3230 (*Admin*), Par. 5. La Corte afferma: che il Governo ha compiuto una serie di verifiche sulla capacità del Rwanda di offrire garanzie sulla tutela dei diritti dei richiedenti asilo trasferiti; che l'*Home Secretary* è giuridicamente titolato dall'ordinamento a porre in essere i criteri per stabilire chi debba essere trasferito nel Paese africano; che la Convenzione sui rifugiati non comporta un obbligo specifico in capo al Regno Unito di accettare tutte le richieste di asilo, bensì solo quella di non espellere il rifugiato o di farlo tornare nel Paese che minaccia la sua incolumità o la sua libertà.

<sup>22</sup> In sede di approvazione parlamentare dell'*Illegal immigration Bill* vengono sollevati 'dubbi di costituzionalità' da parte del *Selected Committee in the Constitution* della *House of Lords*, specie in relazione alla *devolution* e al *due process* del richiedente.

<sup>23</sup> L'appello riguardava solo le contestazioni alla legittimità della politica del Ruanda in generale.

<sup>24</sup> A meno che e finché le carenze nei suoi processi di asilo non vengano corrette, l'espulsione dei richiedenti asilo in Rwanda sarà illegale ai sensi della sezione 6 dell'*Human Rights Act* del 1998.

<sup>25</sup> L'Unione europea consente lo spostamento degli *asylum seekers* solo qualora essi avessero un qualche tipo di legame con il Paese terzo. Ma queste disposizioni non sono più efficaci in territorio britannico essendo state abrogate da norme di legge prodotte dal Parlamento come conseguenza della *Brexit*.

avverso la sentenza di appello interviene la *UK Supreme Court*, la quale si pronuncia in piena sintonia con gli *Appellants*.

Di conseguenza, il primo Ministro *Sunak*, pur riconoscendo «il valore fondamentale della *rule of law* per la democrazia»<sup>26</sup>, vuole «porre fine alla giostra» e propone altre modifiche della cooperazione con il Rwanda, con un tentativo di compressione *de facto* del potere di *judicial review* delle corti<sup>27</sup>, percepite come ostacolo all'attuazione delle politiche migratorie dei Governi *Tory*. Le condizioni dell'accordo vengono riformulate in un trattato internazionale<sup>28</sup> e il relativo disegno di legge di ratifica<sup>29</sup> viene presentato in Parlamento. Il 25 aprile 2024 il trattato *UK-Rwanda* viene ratificato e i primi voli di trasferimento vengono programmati. La *early dissolution* e la fissazione delle *General election* sembrano aver segnato la chiusura del «*Safety of Rwanda*».

## 2.1. La sentenza della UK Supreme Court

La sentenza della *UK Supreme Court*<sup>30</sup> è latrice di molteplici di spunti di riflessione. In primo luogo, sono degne di nota le statuizioni sul *non refoulement*<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> *PM remarks on Supreme Court Judgement: 15 November 2023. The Prime Minister Rishi Sunak's remarks on the Supreme Court Judgement, Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Rishi Sunak MP, 15 November 2023. Dichiarazioni consultabili presso <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-remarks-on-supreme-court-judgement-15-november-2023>.*

<sup>27</sup> Vedi infra par. 2.1.

<sup>28</sup> Come rilevato in dottrina, «il Trattato prevede alcune importanti modifiche rispetto al Memorandum originario. Per scongiurare il rischio di *refoulement*, si stabilisce che a tutti coloro che non avranno i titoli per ottenere l'asilo in Rwanda verrà comunque concesso un permesso di soggiorno permanente nel Paese africano; vengono estese e rafforzate le garanzie procedurali per richiedere asilo e per impugnare le risposte negative; il Regno Unito può sempre chiedere al Rwanda, per qualunque ragione, che una persona prima ricollocata sia riportata in UK; vengono estesi i poteri del *Monitoring Committee*, cioè l'organo istituito *ad hoc* per verificare il buon andamento del Trattato; i diritti delle persone ricollocate dovranno essere applicati «*regardless of their nationality, and without discrimination*». (C. MARTINELLI, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi intergovernativi, legislazione e giurisprudenza*, cit., 801).

<sup>29</sup> «*Agreement 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 to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants*». «*Safety Rwanda Bill*».

<sup>30</sup> Si tratta della *R (on the application of AAA (Syria) and others) v SS for the Home Department [2023] UKSC 42*, consultabile presso <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2023-0093.html>.

<sup>31</sup> Sul tema si segnala: C. BRIDDICK-C. COSTELLO, *Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the end of the UK-Rwanda 'deal'?*, in *VerfBlog*, 20 novembre 2023; C. COSTELLO-M. FOSTER, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in M. HEIJER-H. VAN DER WILTE (a cura di), *Netherlands Yearbook of International Law*, 2015, pp. 273–327; M. GRUNDER-E. GUILD, *The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law*, in *Eumigrationlawblog*, 29 aprile 2022; V. MITSILEGAS, *The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful*, in *Eumigrationlawblog*, 21 novembre 2023. Sia consentita una precisazione. Nell'ordinamento britannico l'*Immigration Act* del 1971 prevede che con *Immigration Rules* dell'*Home Office* si possa rigettare per inammissibilità la richiesta di asilo di un rifugiato laddove tale ultimo, pur potendo, non abbia esperito la stessa procedura verso un altro Paese sicuro. In tal caso è possibile disporre il trasferimento della persona presso altro Stato sicuro e disponibile ad accoglierlo affinché la sua domanda sia esaminata. Sempre l'*Immigration Act* sancisce (punto (ii) del paragrafo 345 B) che uno Stato si ritiene sicuro se rispetta alcuni parametri, tra cui l'osservanza del non respingimento, conformemente alla Convenzione sui Rifugiati. Nelle vicende in analisi, l'*Home Office* individua il Rwanda quale Paese sicuro in applicazione dell'*Immigration Act* come integrato dal *Migration and Economic Development Partnership (MEDP)*.

La Corte sottolinea che il Regno Unito è vincolato al non respingimento in ragione della natura di *customary international law*<sup>32</sup> del principio, parte integrante dell'ordinamento nazionale in forza di un sistema articolato di fonti, tra cui la Convenzione sui Rifugiati del 1951, la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>33</sup>, nonché lo *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, annexed to UN General Assembly Resolution 428(V), 14 December 1950*. Né l'accordo di cooperazione in sé né i suoi documenti integrativi realizzerebbero violazioni del diritto internazionale, ma profili di *unlawful* possono individuarsi rispetto al contraente dell'accordo, in quanto il Rwanda non è né sicuro né stabilmente osservante il non respingimento. A riguardo, la *Supreme Court* insiste sull'integrazione del diritto domestico con quello internazionale.

I richiami alla Convenzione dei rifugiati sono frequenti, come pure a Convenzioni e Carte internazionali ratificate, sottolineandone la doverosa armonizzazione con il diritto interno. Il rinvio al diritto internazionale così costruito non solo è funzionale alle conclusioni in sé, bensì anche all'indicazione di una direzione interpretativa che dovrebbe orientare le iniziative del Governo e gli atti adottati dal Parlamento in materia migratoria. Integrano tale *modus procedendi* i richiami alle interpretazioni che delle Convenzioni hanno formulato non solo la *United Nations Human Rights Committee* ma anche la *European Court of Human Rights*. Secondo la Corte «*There are a number of decisions of the European Court and of domestic courts which bear on the correct approach to adopt to the evidence in a case of the present kind*». Rispetto a tale ultimo profilo, i giudici dialogano con la Corte EDU e con altre istituzioni internazionali anche non giurisdizionali, alle quali a sua volta anche la Corte di Strasburgo si è riferita negli anni<sup>34</sup>, riproponendo la conclusione della *Court of Appeal* circa la sicurezza del Rwanda e il livello di garanzia del non respingimento che riuscirebbe ad assicurare. Sono citati ad esempio il caso *Soerign*<sup>35</sup>, il caso *Ilias v Hungary*<sup>36</sup>, il caso *Othman v United Kingdom*<sup>37</sup> e il caso *MSS v Belgium and Greece*<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Par. 1, 1), i), 25. In seguito nella sentenza si precisa che; *The significance of non-refoulement being a principle of customary international law is that it is consequently binding upon all states in international law, regardless of whether they are party to any treaties which give it effect. However, as we have not been addressed on this matter, we do not rely on it in our reasoning.*

Sul tema si segnalano: R.B. BAKER, *Customary International Law in the 21st Century: Old Challenges and New Debates*, in *European Journal of International Law*, 2010; J.L. GOLDSMITH-E.A. POSNER, *The Limits of International Law*, Oxford, 2005.

<sup>33</sup> Il principio, quindi, viene introdotto nell'ordinamento attraverso l'«*Asylum and Immigration Appeals Act 1993*», il «*Nationality Immigration and Asylum Act 2002*» e l'«*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004*». Sul tema si segnala: G.F. FERRARI, *La Convenzione europea e la sua "incorporation" nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/1999, 125 ss.

<sup>34</sup> «*In accordance with the principles laid down by The European Court of Human Rights, Par. 2), 1), ii), 28*».

Diverse sono state le occasioni in cui la *Supreme Court* ha affermato l'obbligo di tener conto della giurisprudenza europea in riferimento ai principi da essa chiaramente stabiliti. A mò di esempio può citarsi la famosa *R. v. Horncastle* [2009] UKSC. ([http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC\\_2009\\_0073\\_Judgment.pdf](http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2009_0073_Judgment.pdf))

<sup>35</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>.

<sup>36</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198760>. Secondo la *Supreme Court* tale sentenza rende chiaro che «*a state party cannot remove asylum seekers to a third country without determining their asylum status unless it has established that there are adequate procedures in place in that country to ensure that their asylum claims are properly determined and that they do not face a risk of refoulement to their country of origin*».

<sup>37</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108629>.

<sup>38</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.

Il *justice* di *Common Law* fonda sempre la sua decisione su precedenti giurisprudenziali. Tuttavia, la dimestichezza con cui la *Supreme Court* si richiama alla giurisprudenza della Corte EDU è simile a quella con cui si richiama ai precedenti delle *Courts*<sup>39</sup> nazionali, come se la Corte di Strasburgo fosse una componente integrata stabilmente nella rete delle Corti britanniche.

Ad essere posti a fondamento della decisione sono le interpretazioni delle Convenzioni fornite dall'Alta Corte europea e dall'UNHCR, nonché i parametri<sup>40</sup> da quest'ultimo elaborati per la valutazione delle sistemazioni garantite ai richiedenti asilo<sup>41</sup>. L'UNHCR, ammesso a processo come *intervier*, aveva già prodotto in appello una cospicua documentazione cui i *respondants asylum seekers* si erano riportati integralmente. Pur riconoscendo la *good faith*<sup>42</sup> negoziale del Rwanda, che si era impegnato a migliorare il sistema di accoglienza, i supremi giudici ritengono provata sulla base di quella documentazione la sistematica violazione del *non refoulement*, ed esprimono riserve sia in ordine al generale rispetto dei diritti umani in Rwanda sia al livello d'indipendenza delle sue magistrature.

Ultimo profilo d'interesse è la precisazione per la quale «*the court is not concerned with the political debate surrounding the policy, and nothing in this judgment should be regarded as supporting or opposing any political view of the issues*»<sup>43</sup>. Che la pronuncia avrebbe avuto eco nel dibattito politico alla Corte è noto, perciò, ha precisato il suo ruolo di custode del diritto, pur non sottraendosi ad una pronuncia rigorosa.

Non è questa la sede per approfondire il rapporto magistratura-governo nell'ordinamento britannico nelle recenti esperienze. Si ritiene opportuno, tuttavia, segnalare che in entrambe le versioni del «*Safety of Rwanda*», il Governo avrebbe voluto imporre a tutte le autorità coinvolte nel riconoscimento della protezione di un migrante di considerare il Rwanda un Paese terzo sicuro. Per porre «fine alla giostra», si adottano decisioni che astrattamente non sono del tutto allineate con le regole dello Stato di diritto, quale l'imparzialità e la libertà del giudice. Come premesso, però, il *judicial review on legislation* delle corti britanniche, ambisce a riallineare *ratio* della fonte normativa e senso comune del diritto e ciò è quanto accade con la pronuncia della *Supreme Court* in esame. La relativa tecnica decisoria, in *bonam partem* occupata dal metodo comparativo tra decisioni di 'Alte' e

<sup>39</sup> Nel caso di specie, a fini esemplificativi, sono richiamate: *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Canbolat* [1997] 1 WLR 1569, *Zabolotnyi v Mateszalka District Court, Hungary* [2021] UKSC 14; [2021] 1 WLR 2569; *Secretary of State for the Home Department v Rehman* [2001] UKHL 47; [2003] 1 AC 920 (*Rehman*) and *R (Begum) v Special Immigration Appeals Commission* [2021] UKSC 7; [2021] AC 765 (*Begum*); *Al-Sirri v Secretary of State for the Home Department* [2012] UKSC 54; [2013] 1 AC 745, para 36. In *LA (Iran) v Secretary of State for the Home Department* [2014] UKSC 6; [2014] 1 WLR 384, para 44.

<sup>40</sup> «The court attached “critical importance” (para 349) to UNHCR’s concerns about the treatment of asylum seekers in Greece. In *Ilias v Hungary*, UNHCR’s reports were described as “authoritative” (para 141, quoted at para 45 above). For the reasons we have explained, it is unsurprising that that should be so; and it is a factor which is relevant to the approach of domestic courts when considering asylum questions under the ECHR».

<sup>41</sup> Come nel richiamato caso «*MSS v Belgium and Greece*»

<sup>42</sup> Par. 102.

Sul punto si segnala: UNHCR, *Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom, May 2021, Annex Par. 14*

<sup>43</sup> Par.1 (1), n.2. della sentenza della *Supreme Court* in esame.

‘altre’ corti, riesce a massimizzare la tutela dei diritti, garantendo la distribuzione costituzionale dei poteri.

La valutazione svolta dalla *UK Supreme Court* sui *Parliamentary Acts* alla luce dei diritti CEDU è un’attività ‘coraggiosa’ a cui la Corte non si è sottratta sin dalle sue prime pronunce<sup>44</sup>, con le quali subito ha posto attenzione all’armonizzazione tra legislazione nazionale e norme convenzionali, con la guida della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Non trascurabile, infine, è la circostanza per la quale la Corte tende a parlare all’unanimità e non più passando in rassegna le *opinion* dei *justice*, atteggiamento questo che avvicina la Corte britannica alle Corti costituzionali europee continentali. La sentenza ha avuto effetti non solo nel dibattito interno, ma anche in quello internazionale<sup>45</sup>, diventando essa stessa oggetto di una migrazione verso l’esterno, essendo assunta a metro di valutazione dell’affidabilità dei Paesi terzi sicuri<sup>46</sup>.

### 3. Il «Protocollo per il rafforzamento della cooperazione nel settore della migrazione (Protocollo per la Migrazione) tra il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania e il Governo della Repubblica Italiana».

Il Consiglio dei Ministri albanese il 6 novembre 2023 ha deliberato<sup>47</sup> «L’approvazione, in linea di principio, del Protocollo tra il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania e il Governo della Repubblica Italiana per il rafforzamento della cooperazione nel settore della migrazione». Nella stessa data, il relativo accordo volto a rafforzare «la cooperazione per la gestione dei flussi migratori dai paesi terzi in conformità con il diritto internazionale ed europeo» (art. 2) viene firmato a Roma<sup>48</sup>. La Repubblica d’Albania riconosce alla

<sup>44</sup> R. and Thompson v. Secretary of State for the Home Department. [http://www.supremecourt.gov.uk/docs/UKSC\\_2009\\_0144\\_Judgment.pdf](http://www.supremecourt.gov.uk/docs/UKSC_2009_0144_Judgment.pdf)

<sup>45</sup> Sulla circolazione delle sentenze e sulla convergenza giurisprudenziale in tema di diritti fondamentali, anche negli ordinamenti di matrice anglosassone, si segnala: G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, il Mulino, 2010, 27 ss.; A. E. BASILICO, *Tra giurisprudenza inglese e diritti europei: quattro sentenze della nuova supreme court*, in *Rivista Aic*, 2 luglio 2010.

<sup>46</sup> Le Nazioni Unite hanno criticato l’intenzione della Danimarca di trasferire migranti richiedenti asilo in un Paese che la Corte Suprema del Regno Unito ha stabilito non essere un Paese sicuro. Sul punto: J. BIRKEBAEK, *UN committee criticizes Denmark on third country plans for asylum seekers* <https://www.reuters.com/world/europe/un-committee-criticizes-denmark-third-country-plans-asylum-seekers-2023-11-28/>.

<sup>47</sup> È la Decisione n. 622. del 6 novembre 2023.

<sup>48</sup> Riguardo al «Protocollo» tanto si è scritto. Sia consentito qui segnalare ex multis: C. CUDI, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “paesi di origine sicuri” nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.2/2024; A. DE LEO, *EU-Tunisia like UK-Rwanda? Not quite. But would the New Pact asylum reforms change that?*, in *EPC Commentary*, 2 novembre 2023; A. DI PASCALE, *Migranti, Patto Italia-Albania/ Il giurista: l’Ue ci ha già provato, ecco cosa convince e cosa no*, in *Sussidiario.net*, 10 novembre 2023; A. FUSCO, *«Aiutiamoli a casa d’altri»: cenni problematici sul Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2024, 166 ss.; G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo Italia-Albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell’unione europea*, in *Sidiblog*, 13 febbraio 2024; 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; A. MAZELLIU-E. ÇANI, *L’accordo fra Italia e Albania sulla delocalizzazione dei migranti: sfide costituzionali e prospettive future*, in *Questione giustizia*, 30 gennaio 2024; M. SAVINO-F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime*

Repubblica italiana il diritto di utilizzare per un quinquennio<sup>49</sup> le proprietà immobiliari di *Shengjin*<sup>50</sup> e *Gjader*<sup>51</sup>, qualificate «zone di frontiera»<sup>52</sup> italiane, per crearvi strutture di accoglienza di chi non ha diritto di ingresso e soggiorno in Italia<sup>53</sup>. I migranti che vengono soccorsi<sup>54</sup> in acque internazionali dalle autorità italiane e che non hanno diritto a nessuna forma di protezione internazionale vengono trasferiti dal centro portuale di *Shengjin*, area dell'identificazione, a quello dell'entroterra di *Gjader*. Qui i migranti possono agire in impugnazione del diniego a permanere in Italia e, salvo che detto ricorso non sia accolto, viene emesso un provvedimento di rimpatrio. Le autorità italiane gestiranno queste strutture in conformità con la legislazione italiana ed europea e le relative controversie saranno di competenza della giurisdizione italiana (art. 4, par. 2)<sup>55</sup>.

L'art. 131, par. 1, lett. b, della Costituzione albanese prevede che la Corte costituzionale possa pronunciarsi sulla conformità costituzionale degli accordi internazionali prima della loro ratifica<sup>56</sup>. Secondo la giurisprudenza costituzionale albanese<sup>57</sup>, almeno un quinto di deputati può ricorrere alla Corte per detto controllo preventivo, operando una presunzione di interesse<sup>58</sup> della collettività rappresentata dai deputati ricorrenti alla tutela dei principi costituzionali.

---

*riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiM Blog*, novembre 2023; M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in *ADiMblog*, gennaio 2024; C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Rivista Aic-Osservatorio costituzionale*, n.2/2024, 112-138; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIblog*, 9 novembre 2023; F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di immigrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2023; E. CELORIA-A. DE LEO, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.1/2024; F.Z. EL HARCH, *Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in *ADiM BLOG*, gennaio 2024; E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 28 novembre 2023.

<sup>49</sup> Con diritto di rinnovo tacito per un altro periodo di cinque anni (art. 13, par. 2)

<sup>50</sup> A circa 70 chilometri a nord di Tirana. In questo centro si svolgeranno le procedure di sbarco e di identificazione dei migranti.

<sup>51</sup> A circa 20 chilometri più a nord nell'entroterra albanese. Qui si allestirà una struttura con funzioni di Centri per il Rimpatrio.

<sup>52</sup> Lo stesso «Protocollo» prevede la più volte menzionata equiparazione con le zone di frontiera di transito di cui all'art. 28-bis, co. 4, decreto legislativo 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 (decreto legislativo n. 286/1998).

<sup>53</sup> In numero massimo di 3.000 (artt. 3-4, co.1).

<sup>54</sup> Esclusi minori, donne incinte e, in genere, persone vulnerabili.

<sup>55</sup> Entro 90 giorni dall'entrata in vigore, l'Italia deve versare all'Albania 16,5 milioni di euro come somma forfettaria per la copertura dei costi di attuazione dell'accordo. Tali sono le previsioni effettuate da fonti governative. Un più articolato prospetto è stato preliminarmente elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, che ha tenuto conto non solo della durata quinquennale dell'accordo, ma anche dei costi necessari da sostenere per garantire minime infrastrutture, personale e addetti nei centri di accoglienza albanesi, di cui l'Italia dovrà farsi carico. Per un'analisi più approfondita si segnala: A. DE PETRIS, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome nimby*, cit., 20.

<sup>56</sup> Sul tema si segnalano alcune sentenze della Corte costituzionale albanese, quali la n. 36, del 16 giugno 2023, la n. 15, del 15 aprile 2010.

<sup>57</sup> *Ex multis*: Corte Costituzionale albanese, sent. n.15/2010.

<sup>58</sup> Si segnalano: Corte costituzionale albanese, sentt. n. 35/2023 e n. 2/2020. La Corte qui afferma che «la difesa del sistema normativo e dei principi fondanti dello Stato, come il costituzionalismo, lo stato di diritto, la democrazia, la dignità umana, l'uguaglianza sociale, sanciti dalla Costituzione, non è vincolata da un interesse soggettivo concreto».

Su tale base, un gruppo di 30 deputati<sup>59</sup> ricorre alla Corte ai sensi dell'art. 131 Cost.<sup>60</sup> affinché verifichi la legittimità costituzionale del «Protocollo», denunciando<sup>61</sup> irregolarità della procedura negoziale<sup>62</sup>, lesioni della sovranità statale e violazioni dei diritti umani dei richiedenti asilo. La Corte deferisce la questione al *plenum*<sup>63</sup> e determina la sospensione della ratifica<sup>64</sup>. Per ottenere più prove, i giudici chiedono al Consiglio dei Ministri di fornire alcuni ulteriori atti<sup>65</sup>, determinando un nuovo rinvio della sessione.

Il 29 gennaio 2024 la Corte adotta la «*Decision no. 2, (V-2/24)*<sup>66</sup>», recante «*Declaration as constitutional of the protocol between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania “On strengthening the cooperation in the field of migration”, as well as its ratification by the Assembly*».

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, le vicende non sono meno complesse. Il 21 novembre 2023 il Parlamento approva una mozione<sup>67</sup> con cui chiede al Governo la presentazione di un disegno di legge di ratifica del «Protocollo». Tale ultimo sarebbe stato inteso dal Governo quale esecuzione del «Trattato di Amicizia e di Collaborazione tra la

---

<sup>59</sup> 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*.

<sup>60</sup> Prevede che la ratifica 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. Viene annunciato da un comunicato stampa ufficiale della Corte costituzionale Albanese: [...] *The members of Parliament have claimed that negotiation and signing procedure has not been respected, since the Protocol of cooperation falls under the category of agreements that require authorization by the President of the Republic, in accordance with Article 121 (1) (a) and (b) of the Constitution, as it concerns issues of territoriality and fundamental rights. Furthermore, the applicants have submitted three consecutive requests for the suspension of ratification parliamentary procedures on the grounds that examination and voting of the draft law is scheduled by Parliament on the plenary session of December 14, 2023.*

<sup>61</sup> Il ricorso dei deputati reca «Dichiarazione d'incompatibilità con la Costituzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania “Per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria” e divieto della sua ratifica da parte dell'Assemblea. Sospensione delle procedure per la ratifica del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania “Per il rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione”».

<sup>62</sup> Prevista dall'art. 121, par. 1, lett. a) e b), Cost.

<sup>63</sup> In base all'art. 52, co. 3, della legge albanese n. 8577/2000. La Corte, il 22 dicembre, aveva già respinto la richiesta del Partito democratico di sospendere l'esecuzione del «Protocollo», preferendo intervenire *ex ante* alla ratifica sulla base del ricorso dei deputati.

<sup>64</sup> Che non arriverà prima del 22 febbraio 2024. Dal comunicato ufficiale si legge: *On December 11, 2023, the chamber of three judges of the Constitutional Court, after the preliminary examination of the case, has decided to refer it for review to the Meeting of Judges. The Meeting of Judges, summoned on December 13, 2023, voted that the application met the preliminary criteria of admissibility and decided to transfer the case in chamber plenary hearing. Based on Article 52 (3) 1, of Law no. 8577, dated 10.02.2000 On the organization and functioning of the Constitutional Court of the Republic of Albania, amended, examination of the case in a court hearing automatically suspends the ratification by the Parliament of the Protocol of cooperation, until the final decision of this Court. Based on the same legal provision Article 52 (3), which requires the conclusion of the case review within 3 months from submission of the application, the Meeting of Judges decided that the hearing session will take place on January 18, 2024, at 10:00 am.*

<sup>65</sup> In particolare, la Corte ha richiesto la presentazione degli atti e della corrispondenza scritta (documenti e note verbali) e ogni altro documento e atto amministrato durante il processo di proposta, negoziazione, approvazione preliminare e firma del «Protocollo», il testo in lingua albanese del «Trattato di Amicizia», nonché la documentazione completa dei negoziati e delle discussioni precedenti la firma di tale trattato, compreso il relativo rapporto accompagnatorio. Alla fine, i documenti richiesti vengono forniti e comunicati regolarmente a tutte le parti in giudizio.

<sup>66</sup> Ne consegue che il «Protocollo» può essere ratificato per la parte albanese.

<sup>67</sup> Il mancato coinvolgimento dell'Assemblea rappresenta un tratto distintivo comune ad altre precedenti esperienze di esternalizzazione delle richieste di asilo. È il caso del «*Memorandum Italia-Libia*» del 2017 che, per la mancata ratifica, ha indotto alcuni Deputati a promuovere conflitto di attribuzione, dichiarato poi inammissibile dalla Corte costituzionale (ord. 163 del 2018).

Repubblica italiana e la Repubblica di Albania»<sup>68</sup> e del «Protocollo tra il Ministero dell'interno della Repubblica italiana e il Ministero dell'interno della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione bilaterale nel contrasto al terrorismo e alla tratta di essere umani»<sup>69</sup>, così sottraendolo al vaglio assembleare<sup>70</sup>. Non v'è dubbio, però, che il *nomen* dell'accordo dissimuli un trattato internazionale<sup>71</sup>, che pertanto ai sensi dell'art. 80 Cost. deve essere sottoposto all'esame parlamentare<sup>72</sup>. Il disegno di legge di ratifica viene presentato in Assemblea<sup>73</sup> il 18 dicembre 2023 e viene approvato<sup>74</sup> con la legge n. 14 del 21 febbraio 2024 recante «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», pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2024. La ratifica ha suscitato reazioni differenti.

La Commissione europea ritiene che il «Protocollo» sia «in linea con il diritto comunitario» e si ponga a modello per l'apertura<sup>75</sup> di altri «hub per i rimpatri al di fuori

<sup>68</sup> Del 13 ottobre 1995.

<sup>69</sup> Del 3 novembre 2017.

Entrambi citati nel preambolo del «Protocollo».

<sup>70</sup> Il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha affermato che «Il Protocollo non rappresentasse altro che «un accordo di collaborazione rafforzata previsto da quelli precedenti già sottoscritti e ratificati negli anni passati, quindi il passaggio non serve». (<https://www.agi.it/politica/news/2023-11-06/italia-albania-accordo-gestione-migranti-23841053/>). Il tentativo di deformalizzare la stipulazione accomuna, pur con diverse procedure, il «*Safety of Rwanda Bill*» e il «Protocollo». In entrambi i casi l'avvio dei negoziati e la relativa conclusione direttamente gestita estromettendo le assemblee parlamentari. Tentativo che, in ogni caso, non viene portato a compimento pienamente, ma che mette in chiaro -ancora una volta- la concentrazione dei poteri di direzione politica in capo all'esecutivo nei sistemi parlamentari, pur con le sostanziali differenze intercorrenti tra gli ordinamenti considerati.

<sup>71</sup> Più diffusamente: M. ESPOSITO, *Nota sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)*, in *DPCE Online*, n.2/2024.

<sup>72</sup> I primi commentatori hanno infatti evidenziato come il «Protocollo» costando al Governo circa 700 milioni di euro, avendo natura politica, comportando variazioni di leggi e regolamenti giudiziari-dovesse essere sottoposto all'autorizzazione parlamentare.

Si segnalano sul tema *ex multis*: A. FUSCO, «*Aintiamoli a casa d'altri*: cenni problematici sul Protocollo italo-albanese per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, cit.; A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIblog*, 9 novembre 2023.

<sup>73</sup> Si tratta dell'A.C. 1620, contenente norme di coordinamento volte a individuare le autorità italiane competenti all'esecuzione, le procedure, le leggi e le garanzie applicabili.

<sup>74</sup> Nessuno degli emendamenti proposti alla Camera e al Senato hanno trovato accoglimento.

<sup>75</sup> Già nel 2018, in un documento della Commissione europea nel si analizzano tre potenziali scenari per il trasferimento dei migranti soccorsi in mare. Il primo riguarda l'ipotesi di sbarco in uno Stato membro. Il secondo scenario riguarda un accordo volto al trasferimento dei migranti verso un Paese terzo, che assume la responsabilità di esaminare le domande di asilo. Il terzo di questi modelli, l'«*External processing of asylum applications and/ or the return procedure in a third country*», contempla il trasferimento dei migranti verso un Paese terzo e, al contempo, il mantenimento in capo a uno Stato membro della competenza a esaminare le domande di asilo o a effettuarne il rimpatrio. All'ipotesi di rimpatrio pare voglia rifarsi il «Protocollo», stante l'utilizzo del paese terzo come *externally-located return centre*. Le condizioni richiamate nel documento sono due: che il migrante non venga rimpatriato in un paese terzo diverso da quello di origine (o, almeno, di transito) e che l'accordo con il paese terzo che effettua il rimpatrio assicuri il rispetto del principio di *non refoulement*. Nel prevedere l'applicazione extraterritoriale delle norme italiane ed europee, il «Protocollo» indirettamente obbliga a rispettare entrambe le condizioni richiamate. In relazione allo svolgimento extraterritoriale della procedura di asilo, il «Protocollo» con l'Albania prefigura l'esame delle domande di asilo nell'ambito della procedura di frontiera, implicante il trattamento di alcune categorie di richiedenti. In proposito, le condizioni individuate nel documento sono tre. La prima è il rispetto del divieto di *refoulement*, la seconda riguarda la salvaguardia del diritto di chiedere asilo, che potrebbe non essere assicurata laddove, in un paese terzo, non si applichi il diritto dell'UE. La terza condizione è la necessità di ricondurre la fattispecie extraterritoriale nell'alveo del sistema europeo di asilo e di tutela giurisdizione. Si torna, qui, dunque, alla necessità di prevedere misure atte a garantire che la trattazione delle richieste di asilo nella procedura di frontiera extraterritoriale prevista dal «Protocollo» avvenga da parte

dell'UE»<sup>76</sup>. In contraddizione, la Commissaria europea agli affari interni ha affermato che «l'accordo [...] non viola il diritto comunitario perché ne è al di fuori», dal momento che «sembra applicarsi a tutti i soccorsi effettuati da navi italiane in alto mare, ovvero al di fuori delle acque territoriali italiane»<sup>77</sup>, mentre il diritto UE è applicabile soltanto sul territorio degli Stati membri. L'affermazione non è priva di ambiguità, perché le acque internazionali non rientrano nella giurisdizione di uno specifico Stato<sup>78</sup>, ma ogni Stato esercita la propria giurisdizione «sulle navi che battono la sua bandiera»<sup>79</sup> e, come sancito anche dall' art. 4 del codice della navigazione, «le navi italiane in alto mare [...] sono considerate territorio italiano».

Di avviso ancora diverso è il Consiglio d'Europa, secondo il quale «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>80</sup>. Anche durante l'*iter* parlamentare diverse criticità sono state sollevate nell'ambito del diritto costituzionale, internazionale e unionale<sup>81</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della legge di ratifica, l'ordinanza del 18 ottobre 2024 n. 42251 del Tribunale di Roma-XVIII Sezione civile non convalida i primi trattenimenti<sup>82</sup> in Albania

---

di organi amministrativi e giudiziari italiani che garantiscano il pieno rispetto del giusto processo e del diritto di difesa, in conformità alle previsioni di diritto interno e dell'Unione.

<sup>76</sup> *Hub* da realizzare nei paesi terzi con i quali l'Ue ha accordi. Nell'ambito dell'Ue si inizia a ragionare di politiche volte al trattenimento dei migranti alle frontiere esterne dell'unione nel frattempo che si accertino i requisiti di ingresso. Un primo passo in tal senso è stato compiuto con l'accordo di riforma del *Sistema comune europeo di asilo* del 20 dicembre 2023 (disponibile sul sito del Consiglio dell'Unione europea). Si segnalano sul tema: M. SAVINO, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, in *Adim Blog*, giugno 2023.

<sup>77</sup> Nel corso di una conferenza stampa tenuta il 15 novembre 2023 la Commissaria europea per gli Affari interni ha riferito che, secondo la valutazione preliminare dei servizi legali della Commissione europea, l'accordo fra Italia e Albania per la gestione dei flussi migratori non violerebbe il diritto dell'UE, anche perché non rientra nel relativo ambito di applicazione. Ha tuttavia sottolineato che la situazione giuridica dei migranti dovrà essere esaminata dalle autorità italiane in conformità con le leggi italiane e della normativa dell'UE. Successivamente, nella lettera indirizzata ai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri prima della riunione del 14-15 dicembre del Consiglio europeo, la Presidente della Commissione europea, *Von der Leyen*, ha dichiarato di aver registrato importanti iniziative degli Stati membri in materia di migrazione, come l'accordo operativo tra Italia e Albania, definendola un'idea fuori dagli schemi basata sull'equa condivisione delle responsabilità con i Paesi terzi e in linea con gli obblighi previsti dal diritto internazionale e dell'UE. *Von der Leyen* ha altresì sottolineato la necessità di lavorare insieme per conservare lo slancio derivato dalla Conferenza internazionale sullo sviluppo e la migrazione dello scorso luglio, e di portare avanti il lavoro attraverso il Processo di Roma, esplorando diverse forme di cooperazione con i Paesi partner sulla base del reciproco interesse.

<sup>78</sup> *Ex art.* 89 UNCLOS.

<sup>79</sup> *Ex art.* 94 UNCLOS.

<sup>80</sup> Si segnala la consultazione: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures>. Secondo il Consiglio, l'attuazione dell'accordo potrà comportare violazioni in termini di accesso alla giustizia, 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>81</sup> Si segnala: l'audizione davanti alla Comm. I e III della Camera dei Deputati di C. FAVILLI, *Audizione 8 gennaio 2024 d.d.l. Protocollo Italia-Albania*, 8 gennaio 2023; l'audizione davanti alla Comm. I e III della Camera dei Deputati di M. SAVINO, *Nota sul d.d.l. di ratifica dell'Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)*, 8 gennaio 2023. Sui profili di diritto costituzionale è intervenuto davanti alle predette Commissioni A. CELOTTO e il giorno seguente anche P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl A.C. 1960 di autorizzazione alla ratifica e di Esecuzione del protocollo italo-albanese in materia di Collaborazione alle politiche migratorie (A.C. 1960)*, 9 gennaio 2022. Si segnala inoltre il testo dell'audizione resa da S. CURRERI.

<sup>82</sup> Dodici migranti provenienti dall'Egitto e dal Bangladesh, la cui richiesta di protezione internazionale era stata esaminata e respinta attraverso la procedura accelerata di frontiera.

in applicazione del «Protocollo», e i migranti vengono riaccompagnati sul suolo italiano<sup>83</sup>. Stesso esito ha avuto il trasferimento di un secondo gruppo<sup>84</sup> di persone, dopo che, sempre il tribunale di Roma, adotta ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sospendendo di nuovo la convalida del trattenimento.

Per quanto riguarda alla prima ordinanza, il giudice ha ritenuto non sussistenti i presupposti necessari per la procedura di frontiera e di trattenimento<sup>85</sup> e perciò assente un titolo di permanenza del richiedente protezione nelle strutture di cui all'art. 4, co. 1, del «Protocollo» e all'art. 3, co. 4, della legge di ratifica. Di particolare interesse è che il giudice di merito ritiene di «non poter prescindere dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea–Grande Sezione, del 4/10/2024, causa C-406/22 »<sup>86</sup> in forza della quale «non è possibile designare come sicuro un Paese dove si ricorre a persecuzioni<sup>87</sup>, torture, pene e trattamenti inumani o degradanti o dove vi siano minacce dovute alla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno in parti del suo territorio»-nel caso di specie l'Egitto-. La tutela dei diritti si realizza, nuovamente, anche attraverso l'interlocuzione con l'Alta Corte UE, laddove il rinvio alla sentenza della CGUE è fondativo della motivazione e non meramente formale. In data 21 ottobre il Ministero dell'Interno e il Questore della Provincia di Roma hanno impugnato<sup>88</sup> davanti alla Corte di cassazione il diniego della convalida.

---

<sup>83</sup> Il «Protocollo», all'art. 4, co. 3, e all'art. 6, co. 5, stabilisce che: «Nel caso in cui venga meno, per qualsiasi causa, il titolo della permanenza nelle strutture, la Parte italiana trasferisce immediatamente i migranti fuori dal territorio albanese» e che «le competenti autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania, sia durante il perfezionamento delle procedure amministrative che al termine delle stesse, indipendentemente dall'esito finale». Ciò comporta che in caso di non convalida del trattenimento e di mancanza del titolo di permanenza nelle strutture albanesi, lo *status libertatis* può essere riacquisito per il tramite delle Autorità italiane e fuori del territorio dello Stato albanese, delineandosi di conseguenza, in assenza di alternative, il diritto del richiedente protezione a riacquisire lo stato di libertà personale mediante conduzione in Italia.

<sup>84</sup> Sette persone migranti, anch'esse provenienti da Bangladesh ed Egitto.

<sup>85</sup> A fondamento dell'ordinanza, il giudice richiama l'art. 4, co 3, del «Protocollo», che consente «l'ingresso e la permanenza in territorio albanese dei migranti [...] al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea [...], rendendo applicabile l'art. 28-bis del decreto legislativo n 25/2008, che subordina l'applicabilità della procedura accelerata, alle condizioni di cui alle lettere b) e b-bis) del comma 2 (v. comma 2-bis del medesimo articolo), e cioè ai seguenti casi: b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli; b-bis) domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura ai sensi dell'articolo 2-bis». L'ordinanza prosegue: «Alla luce del combinato disposto degli artt. 3, comma 2, della legge di ratifica, e 10, comma 2, lettera b-bis (introdotta dal decreto legislativo n. 1545 dell'11 ottobre 2024), a mente del quale «Nelle aree di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso» e «che, rintracciati, anche a seguito di operazioni di ricerca o soccorso in mare, nel corso delle attività di sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea [...], le circostanze e modalità di arrivo dei migranti presso le suddette aree, previste dal Protocollo e dalla legge di ratifica, escludono che possa anche solo ipotizzarsi l'applicazione della procedura accelerata di frontiera ai sensi della lett. b), piuttosto che della lett. b-bis), dell'art. 28-bis, comma 2, del decreto legislativo n 25/2008».

<sup>86</sup> Par. 6 dell'ordinanza n 42251/2024. Proseguendo si afferma che tale sentenza ha affermato che «l'articolo 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un paese terzo sia designato come paese di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali per una siffatta designazione, di cui all'allegato I di tale direttiva (par. 83)».

<sup>87</sup> Quale definita dall'art. 9 della Direttiva 2011/95/UE.

<sup>88</sup> I ricorsi sottopongono alla Suprema Corte l'opportunità di decidere a Sezioni Unite, per la novità e il rilievo della materia, e affrontano i punti critici della motivazione delle ordinanze impuginate, con particolare riferimento alla

La seconda ordinanza citata, invece, interviene dopo l'adozione del decreto-legge n. 158 del 23 ottobre 2024<sup>89</sup>, confluito poi come emendamento al decreto-legge n. 145 dell'11 ottobre 2024<sup>90</sup>. A riguardo va rilevato che tali norme primarie fanno propria la lista dei Paesi di origine considerati sicuri, precedentemente contenuta nel decreto interministeriale del 7 maggio 2024, nel tentativo di scongiurare la disapplicazione da parte della magistratura<sup>91</sup>. Tale ultima, a dispetto dell'ipercinetismo normativo, posta di fronte ad un nuovo caso di convalida del trattenimento dei migranti in Albania, con ordinanza n. 46690 dell'11 novembre 2024<sup>92</sup> interpella la CGUE<sup>93</sup> ai sensi dell'art. 267 TFUE, «con richiesta di trattazione urgente<sup>94</sup>, ovvero, in subordine, di trattazione con procedura accelerata»<sup>95</sup>.

In attesa della pronuncia della CGUE, si è espressa la Corte di cassazione con sentenza 14533/2024<sup>96</sup>, interpellata da un rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma il 1° luglio 2024<sup>97</sup> circa la designazione giudiziale di un Paese come sicuro<sup>98</sup>. La Suprema Corte ha statuito che «è riservata al circuito democratico della rappresentanza popolare la scelta

---

violazione della Direttiva 2013/33/UE. L'Avvocatura Generale dello Stato ha presentato due motivazioni a sostegno del ricorso: l'ordinanza del Tribunale di Roma si sarebbe basata su una ricostruzione normativa errata: nello specifico, si ritiene che, se è vero che la sentenza C-406/22 della CGUE impedisce di designare un Paese come Paese di origine sicuro se da tale designazione sono escluse alcune aree territoriali, essa non si pronuncia sulle eccezioni relative a specifiche categorie di persone. Dal momento che Egitto e Bangladesh, Paesi di provenienza dei migranti oggetto dell'ordinanza di trattenimento, sono considerati Paesi di origine sicuri ad eccezione di alcune categorie di persone e non di regioni territoriali, il Tribunale avrebbe dovuto ritenerli sicuri in applicazione del decreto interministeriale del 7 maggio 2024. Il Tribunale avrebbe inoltre omesso di indicare le ragioni specifiche per cui i Paesi in questione non fossero da ritenersi sicuri per le peculiari situazioni dei richiedenti asilo trattenuti in Albania. Sarebbe mancata dunque una reale valutazione dei casi di specie in esame e una verifica dell'appartenenza o meno dei richiedenti alle categorie di soggetti che risulterebbero a rischio nel Paese di provenienza.

<sup>89</sup> «Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale».

<sup>90</sup> C.d. «decreto flussi».

<sup>91</sup> Ciò apparirebbe in contrasto con il principio del primato del diritto europeo, che fa prevalere la normativa dell'Unione Europea su quella nazionale, sia essa primaria o secondaria.

<sup>92</sup> Tribunale ordinario di Roma-XVIII Sezione Civile.

<sup>93</sup> In particolare, i giudici del Tribunale di Roma chiedono: se il diritto dell'Unione Europea impedisca a un legislatore nazionale di designare in modo diretto, tramite atto legislativo primario, uno Stato terzo come Paese di origine sicuro; se il diritto dell'Unione Europea impedisca a tale legislatore di designare uno Stato terzo come Paese di origine sicuro senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione, impedendo al richiedente asilo e al giudice di sindacarne il contenuto; se il diritto dell'Unione Europea consenta che, nell'ambito di una procedura accelerata di frontiera da Paese di origine designato sicuro, il giudice possa attingere autonomamente alle informazioni sul Paese di provenienza per verificarne le condizioni sostanziali di sicurezza; se il diritto dell'Unione Europea consenta di designare un Paese come di origine sicuro se, al suo interno, esistono categorie di persone per le quali quel Paese non rispetta le condizioni sostanziali di sicurezza.

<sup>94</sup> Ex art. 23 bis dello Statuto della Corte e 107 e ss. del Regolamento di procedura.

<sup>95</sup> Ex art. 23 bis e ss. dello Statuto della Corte e 105 e ss. del Regolamento di procedura.

<sup>96</sup> Sul tema si segnala: A. L. VALVO, *Note e commenti: Commento alla sentenza della I Sezione civile della Corte di cassazione n. 14533/2024 del 4 dicembre 2024*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n.1/2025, 97-101.

<sup>97</sup> Ordinanza n. 22259 del 2024.

<sup>98</sup> Come dal testo dell'ordinanza di rinvio: «per effetto del decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, in data 7 maggio 2024 (Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, serie generale, n. 105 del 7 maggio 2024». Il quesito sollevato dal Tribunale è se, quando il richiedente proviene da un paese sicuro, il giudice ordinario, nell'ambito del procedimento che si apre con il ricorso avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28-ter del d.lgs. n. 25 del 2008 emesso dalla Commissione territoriale, sia vincolato alla designazione ministeriale o se non debba piuttosto valutare, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, sulla base di informazioni sui paesi di origine (COI) aggiornate al momento della decisione, se il paese incluso nell'elenco sia effettivamente tale alla luce della normativa europea e nazionale vigente in materia.

politica di prevedere, in conformità della disciplina europea, un regime differenziato di esame delle domande di asilo per gli stranieri che provengono da paesi di origine designati come sicuri. Il giudice ordinario, quindi, non può sostituirsi al Ministro degli affari esteri. [...] Può tuttavia [...]<sup>99</sup> valutare la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione, ed eventualmente disapplicare in via incidentale, *in parte qua*, il decreto ministeriale recante la lista dei paesi sicuri».<sup>100</sup>

Analogamente, tornando all'ordinamento albanese, gli svolgimenti non sono stati più distesi, a cominciare proprio dalla pronuncia della Corte costituzionale.

### 3.1. La sentenza della Corte costituzionale albanese

Adottata in seduta non pubblica<sup>101</sup>, questa pronuncia<sup>102</sup> presenta anch'essa tanti aspetti degni di interesse. La Corte con cinque voti favorevoli su nove giudica il «Protocollo» costituzionalmente legittimo e suscettibile di ratifica parlamentare<sup>103</sup>, nonostante «la questione costituzionale in esame costituisce una innovazione nella giurisprudenza albanese, in particolare per la nozione di accordo internazionale sotto il profilo giurisdizionale relativo alla sovranità».

La Corte aveva già affermato che «la valutazione della conformità degli accordi internazionali alla Costituzione si basa su: diritto interno e, in particolare, disposizioni della Costituzione [...]; atti internazionali, altri atti e principi generalmente accettati del diritto internazionale, nonché la pratica di altri tribunali su questioni simili o analoghe a quelle oggetto di esame; principi costituzionali fondamentali nelle situazioni in cui le relazioni con l'estero hanno una natura complessa e comportano il rischio di interferire su questioni che riguardano non solo gli interessi politici interni, ma anche quelli nei rapporti con altri paesi

<sup>99</sup> Nell'ambiente normativo anteriore al decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, e alla legge 9 dicembre 2024, n. 187, in sede di esame completo ed *ex nunc*.

<sup>100</sup> Proseguendo: «Inoltre, a garanzia dell'effettività del ricorso e della tutela, il giudice conserva l'istituzionale potere cognitorio, ispirato al principio di cooperazione istruttoria, là dove il richiedente abbia adeguatamente dedotto l'insicurezza nelle circostanze specifiche in cui egli si trova. In quest'ultimo caso, pertanto, la valutazione governativa circa la natura sicura del paese di origine non è decisiva, sicché non si pone un problema di disapplicazione del decreto ministeriale».

Si segnala la consultazione: [https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/comunicato\\_stamp\\_a\\_deposito\\_19\\_dicembre\\_2024\\_Paesi\\_sicuri.pdf](https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/comunicato_stamp_a_deposito_19_dicembre_2024_Paesi_sicuri.pdf).

<sup>101</sup> Ai sensi dell' art. 21, co.2, della legge albanese n. 8577/2000 sul funzionamento della Corte costituzionale, «*The Constitutional Court may exclude the public from plenary sessions or a part of it, on the reasoning of protection of public morals, public order, national security, the right to private life or personal rights*».

<sup>102</sup> Dal testo ufficiale della decisione si legge: «*Declaration as constitutional of the protocol between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania "On strengthening the cooperation in the field of migration", as well as its ratification by the Assembly. 2. This decision shall be notified immediately to the President, the Assembly and the Council of Ministers and shall be submitted for publication in the Official Gazette. This decision is final and enters into force on the day of its publication in the Official Gazette*». Del dispositivo si è avuta notizia in un comunicato ufficiale datato 29 gennaio 2024 e come consuetudine, dopo il deposito della decisione (*Decision no. 2, dated 29.01.2024 (V-2/24)*), sui canali di comunicazione della Corte è stata pubblicata la «*Periodical Newsletter of the Constitutional Court Decisions January-February 2024*», che dà ulteriormente conto del provvedimento.

<sup>103</sup> La decisione è consultabile: <http://www.gjk.gov.al>. Per quanto riguarda alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale consultare: [www.qbz.gov.al](http://www.qbz.gov.al).

o organizzazioni internazionali con cui lo stato in questione è parte; rispetto del principio dello stato di diritto, che ha la priorità su ogni possibilità di violare le regole generali del diritto internazionale» (Corte costituzionale albanese, sentenza 15 aprile 2010, n. 15).

In primo luogo, quindi, viene verificata la possibilità di qualificare l'accordo internazionale relativo al territorio e ai diritti dell'uomo ai sensi dell'art 121, co.1, Cost. A cominciare da questo argomento si nota un corposo richiamo alla propria giurisprudenza consolidata, per giungere ad una prima conclusione per la quale non sussiste né una modifica né una fissazione di nuovi confini territoriali<sup>104</sup> della Repubblica albanese. In quanto alla negoziazione, il governo Rama sarebbe stato legittimato a concludere un patto fondativo di doveri corrispettivi tra due Stati, pienamente compatibile alla Costituzione albanese in ragione del «Trattato di amicizia e cooperazione tra la Repubblica d'Albania e la Repubblica italiana» del 1995<sup>105</sup>. Il rinvio a precedenti sentenze continua in riferimento alla questione della giurisdizione applicabile nelle zone concesse per la costruzione degli *hub*. A questo proposito, si mette in luce un particolarissimo rapporto tra CEDU e Costituzione d'Albania.

La Corte osserva<sup>106</sup> che l'art. 116 Cost. stabilisce un sistema gerarchico tale che gli atti internazionali ratificati con legge diventino parte dell'ordinamento prevalendo sulle leggi ordinarie che vi sono difformi<sup>107</sup>. In questo senso, il «Protocollo» ratificato diventerebbe parte del sistema normativo posizionandosi al di sotto della Costituzione ma sopra le leggi ordinarie, occupando una posizione tale da non escludere la giurisdizione dello Stato albanese. Inoltre, la Corte rammenta che, secondo l'art. 17 Cost., per le questioni relative alle limitazioni dei diritti umani, la CEDU si trova sullo stesso livello della Costituzione e prevale sugli altri accordi internazionali. Il legislatore «non può imporre limitazioni che superano quelle previste dalla CEDU, ma non gli è vietato ampliare la portata dei diritti e delle libertà attraverso la legislazione, migliorando così la protezione dell'individuo»<sup>108</sup>.

Il rinvio alla propria giurisprudenza, oltre a rafforzare l'autorevolezza delle argomentazioni, a rispondere a principi di certezza e prevedibilità, nel caso della Corte dell'Albania sembrerebbe utile ad accrescere il proprio accreditamento presso le altre istituzioni interne, esterne, e presso la pubblica opinione. Il giudice delle leggi nel caso analizzato si 'muove' meglio tra propri precedenti che nella giurisprudenza EDU, che è comunque presente nella motivazione. Tra le *legal basis* elencate vi sono proprio gli artt. 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13 e 14 della CEDU, l'art. 2 del Protocollo CEDU n.1, gli artt. 2 e 4 del Protocollo CEDU n.4, gli artt. 3, 4, 16, 17, 22, 26, 32 e 35 della Convenzione di Ginevra, nonché la Convenzione di Vienna<sup>109</sup>. Frequenti sono i riferimenti al Comitato dei Diritti

<sup>104</sup>«Does not define or change the territorial integrity of the Republic of Albania, since, fundamentally, it does not change or sets its borders, thereby preserving intact all the elements of the territory in the physical aspect».

<sup>105</sup> Che, ai sensi dell'art. 180 Cost. albanese, si considera ratificato ai sensi della Costituzione stessa.

<sup>106</sup> Come affermato nelle sentenze n. 5/2014 e n. 3/2006.

<sup>107</sup> In una lettura combinata degli artt. 116 e 122 Cost.

<sup>108</sup> Sul punto vengono richiamate: Corte cost., sentt. n. 9/2010; n. 24/2007.

<sup>109</sup> Gli artt. 2, 7, 8, 14 e 46 della stessa Convenzione di Vienna.

Umani delle Nazioni Unite<sup>110</sup> e all'UHNCR, in particolare alle «Linee guida<sup>111</sup> per gli accordi bilaterali e/o multilaterali sul trasferimento dei richiedenti asilo, maggio 2013»<sup>112</sup>. I rinvii alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte EDU<sup>113</sup> sono particolarmente attinenti alla questione della giurisdizione esercitabile nei centri di accoglienza.

A tale proposito, il diritto internazionale non vieta a uno Stato di esercitare la propria giurisdizione sul territorio di un altro Stato che a ciò abbia prestato il proprio consenso. La creazione di un regime di extraterritorialità, perciò, di per sé non violerebbe l'art. 10, co. 1 della Costituzione italiana. Né sembrerebbe potersi prospettare una violazione dell'art. 117, co. 1, sempre della Costituzione italiana, poiché non risultano vigenti convenzioni internazionali che limitino l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione statale in relazione al diritto di asilo. Il «Protocollo» prevede che trovi applicazione primo fra tutti il diritto italiano, il quale, tuttavia, non può che essere considerato nella sua interezza e quindi l'art. 4, co.1<sup>114</sup> si può interpretare come comprensivo in primo luogo del diritto costituzionale. La gerarchia delle fonti conformata e indirizzata dalla Costituzione non incontra deroghe solo perché applicata extraterritorialmente e quindi la tutela dei diritti inviolabili, come riconosciuta e garantita ai sensi dell'art.2 Cost., e come presidiata dalla giurisprudenza

---

<sup>110</sup> «Documento C/GC/36, 3 settembre 2019 del Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite per l'articolo 6 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici».

<sup>111</sup> Secondo le quali le richieste dei richiedenti asilo e dei rifugiati devono essere trattate nel territorio dello Stato in cui giungono, che ha giurisdizione, quindi responsabilità, su di loro.

<sup>112</sup> Inoltre, secondo queste linee guida dell'UNHCR, è prevista anche la possibilità di esaminare «fuori dallo Stato» le procedure per i richiedenti asilo da parte dello Stato ospitante nel territorio di un altro Stato, ma ciò non implica il trasferimento delle responsabilità e degli obblighi dello Stato ospitante nell'ambito del diritto internazionale. Gli accordi tra gli Stati per il trattamento fuori dal territorio dello Stato ospitante non possono essere usati come giustificazione per rinunciare o limitare tale responsabilità. E' quindi lo Stato ospitante che, pur esaminando fuori dal proprio territorio, ha il dovere non solo di garantire il principio del non respingimento (non-refoulement), ma continua a essere responsabile anche per gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. «In questo senso, le autorità italiane hanno giurisdizione primaria nelle due zone del territorio albanese, in quanto la Repubblica Italiana è lo Stato ospitante dei migranti irregolari. Pertanto, sulla base della giurisdizione definita nel «Protocollo», lo Stato italiano, anche come membro dell'Unione Europea, parte della CEDU e della Convenzione di Ginevra, garantisce l'adempimento dei suoi obblighi ai sensi del diritto internazionale, ovvero il rispetto del diritto internazionale ed europeo in materia di asilo, e, di conseguenza, sulla base del principio di fiducia reciproca, si presume che adempia ai suoi obblighi.

<sup>113</sup> Sono citate le sentenze «Ilaşcu e altri contro Moldavia e Russia», 8 luglio 2004; «Banković e altri contro Belgio», 12 dicembre 2001; «Loizidou contro Turchia», 23 marzo 1995 per concludere che «[...]il diritto internazionale non esclude l'esercizio della giurisdizione di uno Stato in modo extraterritoriale». Inoltre, «la Corte osserva che la Repubblica di Albania, in base ai suoi obblighi internazionali vincolanti, compresi la CEDU e la Convenzione di Ginevra, non solo ha propri obblighi positivi, ma riconosce e facilita l'adempimento degli obblighi degli altri Stati membri, in questo caso, della Repubblica Italiana».

<sup>114</sup> «Ai migranti [...]si applicano, in quanto compatibili, la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale».

costituzionale<sup>115</sup>, deve trovare integrale applicazione<sup>116</sup>. La questione della giurisdizione applicabile, perciò, non si risolve *sic et simpliciter* con una disposizione normativa, e la stessa Corte costituzionale albanese riconosce l'applicabilità di una doppia giurisdizione, quella albanese e quella italiana, che trascina dietro di sé diritto internazionale -ed unionale<sup>117</sup>-.

<sup>115</sup> Secondo la Corte, i diritti inviolabili spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (Corte cost., sent. n.105/2001) hanno carattere eminentemente universale. Nella giurisprudenza costituzionale sono stati riconosciuti come tali il diritto alla libertà personale (Corte cost., sent. n.105/2001), il diritto alla vita (Corte cost., sent. n.54/1979), il diritto di difesa (Corte cost., sent. n.222/2004), il diritto a contrarre matrimonio (Corte cost., sent. n. 245/2011), nonché il nucleo minimo dei diritti sociali, quale ambito inviolabile della dignità umana (Corte cost., sent. n. 432/2005). Sul tema dei diritti spettanti agli stranieri indipendentemente dallo status si è interrogata a fondo la dottrina. Per una ricostruzione di queste tesi si segnala E. GROSSO, *Straniero (Status costituzionale dello)*, in *Digesto*, IV ed., Vol. 15, Torino, 1999, 157; Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Annuario 2009, Napoli, 2010, in particolare V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, 3 ss.; R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in V. BALDINI, *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Cassino 10 e 11 giugno 2016, Napoli, 2017, 206 ss.

<sup>116</sup> Come autorevolissima dottrina insegna, dall'art. 2 Cost. discende un obbligo per «le autorità italiane all'estero di agire conformemente alle garanzie dei diritti inviolabili» (C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di) – Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. III, 1958, 223. Sul tema si segnala anche: R. BIFULCO-C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extra-territoriale dei diritti*, in *Federalismi.it*, n.4/2022, 132 ss.; P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, Cedam, 35-72; E. GROSSO, *Straniero (Status costituzionale dello)*, in *Digesto*, IV ed., Vol. 15, Torino, Giappichelli, 1999, 157.

<sup>117</sup> La normativa nazionale in materia di protezione internazionale è in gran parte frutto del recepimento del diritto dell'Unione europea in materia. Si ricorda infatti in primo luogo che l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto d'asilo, nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status di rifugiato. Inoltre, l'art. 67, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Più nel dettaglio, l'art. 78, par. 1, stabilisce che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e agli trattati pertinenti. In base all'art. 78, par.2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa, tra le altre cose, procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria, norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria, il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non vi è più una competenza esclusiva degli Stati membri in materia di asilo, in quanto, come si è visto, tale materia è oggetto di una politica comune che, tra le altre cose, deve essere volta «a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento» (art. 78 TFUE). L'Unione europea ha in particolare adottato il regolamento 604/2013 sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi o apolidi («Dublino III»). Il regolamento, tra le altre cose, vieta allo Stato che ha avviato la procedura di determinazione della competenza di trasferire il richiedente asilo verso lo Stato inizialmente designato come competente, in presenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza. A queste si sono accompagnate una serie di direttive, tra le quali merita da ultimo ricordare la Direttiva 2013/32/UE (procedure comuni per il riconoscimento dello status di protezione internazionale) e 2013/33/UE (norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). In questo quadro, in Italia, in particolare i decreti legislativi n. 25 del 2008 (attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; la direttiva 2005/85/CE è però ora rifiuta, cioè confluita nella citata direttiva 2013/32/UE) e n. 142 del 2015 (attuazione della direttiva 2013/33/UE nonché della direttiva 2013/32/UE) hanno recepito il diritto dell'Unione in materia. In proposito, merita segnalare, peraltro, che entrambe le direttive richiamate individuano come ambito di applicazione il territorio degli Stati membri. In particolare, l'art. 3 della direttiva 2013/32/UE (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi «a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri» e che invece non si applichi «alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri». Analogamente, l'art. 3 della direttiva 2013/33/UE (norme

La Corte, perciò, porrebbe in discussione la *ratio* della cooperazione italo-albanese, considerato che già dai lavori preparatori e dalle dichiarazioni dei Governi proponenti, si rileva che l'intenzione è di non traslare in nessun caso sul Paese ospitante l'intera responsabilità dei migranti<sup>118</sup>, fissando una riserva di giurisdizione italiana.

Sempre rispetto ai profili della giurisdizionale applicabile, considerata l'universalità dei diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione italiana ed in forza dell'art. 117, co. 1 della stessa, nelle strutture albanesi dovranno essere rispettati anche i diritti sanciti dalla CEDU. La sussistenza della giurisdizione italiana per le violazioni delle norme convenzionali compiute in Albania (Stato anch'esso aderente alla CEDU<sup>119</sup>) trova conferma nella

---

relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) prevede che la direttiva si applichi a «tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale» e che la direttiva non si applica invece «alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri». Ciò premesso, più nel dettaglio, la direttiva 2013/32/UE reca disposizioni relative alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (comprendente il riconoscimento dello status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria): la presentazione della domanda, l'individuazione delle autorità competenti a ricevere ed esaminare le domande, le procedure di esame, le garanzie e gli obblighi dei richiedenti, nonché le procedure di revoca, cessazione e rinuncia della protezione e le modalità di impugnazione delle decisioni. Si tratta di una direttiva di rifusione che sostituisce, abrogandola, la direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 (la c.d. direttiva 'procedure') recepita con il decreto legislativo 25/2008. La nuova direttiva 'procedure', che fa parte, come la direttiva 2013/33/UE, del pacchetto di norme comunitarie volte ad attuare il nuovo Sistema europeo di asilo, è finalizzata ad armonizzare le prassi applicative vigenti nei Paesi membri, per le quali si sono riscontrate diverse divergenze. La direttiva si applica, in base all'art. 3 a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri. A tal fine, viene in primo luogo stabilito un termine certo (6 mesi) per la decisione sulla domanda di protezione, derogabile solo in determinate circostanze (per un totale, al massimo, di 21 mesi). Inoltre, vengono ridefiniti e, in alcuni casi, rafforzati, gli istituti di garanzia che devono essere assicurati ai richiedenti nel corso della procedura, con particolare attenzione alla tutela dei minori e delle altre categorie di persone vulnerabili. Poi, la direttiva 2013/33/UE stabilisce norme comuni relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale («richiedenti») negli Stati membri. Essa si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale (art. 3). Il capo II della direttiva (artt. 5-19) detta disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza che gli Stati membri devono garantire ai richiedenti.

<sup>118</sup> In ciò la differenza principale dell'extraterritorialità con l'esternalizzazione.

<sup>119</sup> L'Albania, infatti, è entrata a far parte del Consiglio d'Europa nel 13 luglio 1995 e con legge n. 8137 del 31 luglio del 1996 viene ratificata la CEDU nell'ordinamento. Ci si limita qui a segnalare che, la suddetta ratifica non viene mai pubblicata in Gazzetta Ufficiale perché anteriore all'entrata in vigore della Costituzione del 1998. Tale vizio induce molteplici critiche da parte della dottrina e dalle istituzioni del Consiglio d'Europa. Tra i capisaldi dello stato di diritto, al cui raggiungimento, oggi come allora, l'Albania dichiara di voler tendere, vi è la pubblicazione degli atti ufficiali degli organi dello Stato. La prassi ha poi fondato il riconoscimento di una piena validità degli accordi precedenti all'approvazione della Costituzione secondo le norme, di ratifica e di pubblicazione della legge di ratifica, previste in quest'ultima. La Costituzione della Repubblica d'Albania del 1998 introduce i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo per la prima volta nel sistema giuridico dell'Albania postcomunista, attraverso l'approvazione della legge n. 7693 del 31 marzo del 1993, che allegava alla legge n. 7491/1991 un apposito capitolo dedicato ai diritti ed alle libertà fondamentali ricalcando, come è stato fatto notare (A. BREGU, *Costituzione della repubblica albanese presentazione e traduzione-Edizione aggiornata gennaio 2022*, in *Consultaonline.it*) il tenore letterale della CEDU, tra l'altro espressamente menzionata ex art. 17, co.2 Cost., quale limite invalicabile dell'eventuale compressioni dei diritti fondamentali («Queste limitazioni non possono ledere il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà e in nessun caso possono eccedere le limitazioni disposte dalle norme previste nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo»). La Costituzione albanese riproduce in modo quasi identico gli standards europei e il catalogo dei diritti umani previsti dalla CEDU. Non solo, ma come definito dagli articoli 17 e 122 della Costituzione, gli accordi internazionali sui diritti umani, ratificati con legge, fanno parte del sistema giuridico nazionale e hanno la priorità sulla legislazione ordinaria. Nella gerarchia delle norme

giurisprudenza della Corte EDU<sup>120</sup>, la quale ha determinato l'applicazione extraterritoriale della Convenzione in due casi: quando lo Stato esercita un controllo effettivo su una zona al di fuori dei propri confini (c.d. modello spaziale) e quando lo Stato esercita un controllo effettivo sugli individui (c.d. modello personale)<sup>121</sup>. Entrambe queste condizioni contraddistinguono la disciplina in analisi, la quale determina «un controllo continuo ed esclusivo, tanto *de jure* quanto *de facto* da parte delle autorità italiane»<sup>122</sup> sulle aree e sulle persone lì trattenute.

Secondo i deputati ricorrenti alla Corte costituzionale, rispetto agli altri richiedenti asilo<sup>123</sup> già presenti nel territorio, quelli trattenuti in Albania godrebbero di meno diritti, perché trattati «come prigionieri[...] senza un termine ben definito, [...]senza alcuna garanzia su come sarà rispettato il principio di non respingimento o il divieto di espulsioni collettive di stranieri». Per questa ragione, era stato proposto alla Corte costituzionale di richiedere un parere consultivo dalla Corte EDU, ritenendo necessaria un'analisi approfondita<sup>124</sup> in

---

giuridiche la CEDU, quale accordo internazionale ratificato con legge, si colloca subito dopo la Costituzione. Il richiamo diretto alla CEDU nel testo costituzionale è tipico di alcuni degli ordinamenti fuoriusciti da un regime totalitario. (art. 10 della Costituzione spagnola del 1978; art. II § 2 della Costituzione della BiH del 1995; art. 22 della Costituzione del Kosovo del 1998.) Ciò che contraddistingue il richiamo effettuato nella Costituzione Albanese è che quest'ultima non si limita a richiamare la Convenzione nella lista degli accordi e dei trattati internazionali, ma integra sé stessa attraverso un esplicito richiamo alla CEDU all'interno di una disposizione inserita nei Principi generali, ponendo la Convenzione come limite del contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

<sup>120</sup> Per una ricognizione ad essa relativa si segnala la consultazione: «Ministero della Giustizia, Direzione generale degli Affari giuridici e legali, Guida sull'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo-Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo – Nozione di «giurisdizione» e di imputabilità».

<sup>121</sup> Sul tema: A. FAZZINI, *Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in *Diritti, Immigrazione e Cittadinanza*, n.2/2020, 102 ss.

<sup>122</sup> «C. EDU, G.C. Hirsi Jamaa c. Italia (27765/09)», del 23 febbraio 2012, par. 138.

Sul tema si segnalano: M.B. DEMBOUR, *Interception-at-sea: Illegal as currently practiced – Hirsi and others v. Italy*, in *Strasbourg Observers*, 1 marzo 2012; M. GIUFFRÈ, *Watered-down rights on the high seas: Hirsi Jamaa and others v. Italy*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2012, 728-750; J. HESSBREGUEGGE, *The European Court of Human Rights: Hirsi Jamaa et al. v. Italy: Hirsi Jamaa v. Italy (Eur. CT. H.R.)*, in *International Legal Materials*, 2012, 423-476.

<sup>123</sup> Anche una parte della dottrina italiana è di tale avviso. Si è condivisibilmente affermato infatti che: «l'equiparazione delle aree albanesi alle zone di frontiera italiane non sia affatto sufficiente a garantire parità di trattamento tra i migranti condotti in Italia e quelli trasferiti in Albania». Se non pochi dubbi sorgono sul rispetto nei fatti della parità di trattamento tra migranti trasportati in Albania e quelli accolti in Italia, l'inciso che determina l'applicabilità della legge italiana solo «in quanto compatibile» amplifica il predetto dubbio anche in diritto, potendo consentire l'adozione di procedure differenti in Albania. Di qui la necessità di interrogarsi su una delle problematiche più evidenti della disciplina del «Protocollo» che riguarda il rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)<sup>48</sup> e la (ir)ragionevolezza del trattamento differenziato tra migranti e migranti, dovuto al solo fatto casuale che questi ultimi siano intercettati da una nave di una ONG e quindi condotti in Italia, o da una nave di autorità italiane e quindi condotti in Albania. Simile interrogativo si riproporrà costantemente nell'analisi che segue, poiché l'esercizio dei singoli diritti dei migranti in Albania avviene con modalità nei fatti diverse da quelle in territorio italiano. Infine, si consideri che il principio di uguaglianza risulta ulteriormente in discussione per la mancata previsione nel «Protocollo» di specifiche tutele dedicate ai soggetti più vulnerabili (sul punto anche P. BONETTI, *Considerazioni sul ddl a.c. 1960*). L'equiparazione del trattamento di minori, donne, vittime di tratta, persone con disabilità, tutti indistintamente condotti nelle aree albanesi, rischia di aggravare la condizione di fragilità di tali soggetti, generando così discriminazioni multiple e intersezionali. Sul tema si segnala anche: C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2 aprile 2024, 120).

<sup>124</sup> Anche l'Avvocato del Popolo, parte del processo costituzionale, ha sostenuto che la permanenza dei migranti all'interno di una zona e di un ambiente chiuso viola gli *standard* garantiti dagli articoli 4, comma 1, 27 e 42, comma 2, della Costituzione, nonché dagli articoli 5 e 6 della CEDU. L'Avvocato del Popolo ritiene che le aree di accoglienza siano, infatti, zone di soggiorno temporaneo, ma siano comunque vincolate ai principi di legalità, di protezione dei

assenza di precedenti analoghi<sup>125</sup> nella giurisprudenza, ed anche perché in caso di ratifica l'Albania potrebbe incorrere in violazioni della Convenzione. La Corte è di diverso avviso, ritenendo garantiti gli *standard* minimi di protezione dei diritti, in forza proprio della doppia giurisdizione, della «natura universale e vincolante della CEDU e degli altri atti internazionali ratificati da entrambi gli Stati, che si applicano anche nel caso specifico»<sup>126</sup>.

Sempre a tale riguardo, la Corte ricorda che le autorità italiane dovranno creare tutte le condizioni necessarie affinché i diritti fondamentali dei migranti vengano rispettati<sup>127</sup>, dal momento dello sbarco e per tutto l'espletamento delle procedure. Questo significherebbe che si offre ai migranti la possibilità di soggiornare in una zona protetta e sicura<sup>128</sup>.

Totalmente assente nella sentenza è il non respingimento, rispetto al quale, invece, è plausibile chiedersi se non venga aggirato per tramite delle richieste esaminate in via extraterritoriale e quindi delle conseguenze di un loro diniego. In dottrina si è ritenuto che l'imbarco dei migranti su navi di autorità italiane e il conseguente trasferimento di questi ultimi in Albania possano costituire un aggiramento del *non refoulement* e una violazione del divieto di espulsioni collettive previsto all'art. 4, prot. 4 CEDU. Nulla a riguardo è statuito nella motivazione, pur essendo il Protocollo 4 CEDU tra le *legal basis* della sentenza. Il divieto di espulsioni collettive<sup>129</sup>, secondo i principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte EDU<sup>130</sup>, si applica anche in alto mare, quando sia possibile dimostrare il controllo esclusivo da parte delle autorità di uno Stato sulle persone respinte, esattamente come accade per i migranti trasportati in Albania. Vigendo il divieto di espulsioni collettive, sarà necessario

---

diritti e della libertà, dei migranti e delle persone che vi transitano, ed è necessario evitare che possano essere usati da uno Stato per violare le convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

<sup>125</sup> La Corte dichiara di voler ricorrere ad un metodo di interpretazione «restrittivo e finalistico», ritenendo così che un accordo internazionale sarà considerato relativo ai diritti umani ai sensi dell'art. 121, co. 1, lett. b, Cost. solo se esso crea nuovi diritti e libertà umane oltre quelli previsti nell'ordinamento giuridico interno, oppure se impone restrizioni aggiuntive ai diritti e alle libertà esistenti, riconosciuti sia ai cittadini albanesi che agli stranieri e agli apolidi sul territorio della Repubblica di Albania. Inoltre, viene sottolineato che Secondo il rapporto della Commissione per le Questioni Legali, richiamato espressamente dalla Corte, risulta che essa ha valutato il «Protocollo» rispetta il diritto albanese, i principi e i valori costituzionali sanciti e protetti dalla Costituzione dell'Albania, come i principi di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, di uguaglianza e non discriminazione, di applicazione del diritto internazionale vincolante.

<sup>126</sup> «Per quanto sopra, la Corte non mette in dubbio l'esistenza della responsabilità dello Stato albanese per le questioni disciplinate dal Protocollo sulla Migrazione, che deriva non solo dalle norme costituzionali, ma anche dal diritto internazionale che regola la responsabilità degli Stati nell'ambito della sua applicazione extraterritoriale. In questa prospettiva, la Corte osserva che per i diritti e le libertà fondamentali dei migranti regolati dal Protocollo sulla Migrazione vi è una giurisdizione doppia, il che significa che la giurisdizione italiana nelle due aree interessate non esclude quella albanese.» Di conseguenza, la Corte considera inutile richiedere un parere consultivo dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>127</sup> Creazione di strutture sanitarie per fornire i necessari servizi sanitari e affronteranno tutte le spese per l'accoglienza e il trattamento dei migranti che saranno ospitati in queste strutture, inclusi cibo, assistenza sanitaria e qualsiasi altro servizio che sarà ritenuto necessario dalla parte italiana, assicurandosi che tale trattamento rispetti i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo, secondo il diritto internazionale.

<sup>128</sup> Argomento a cui la Corte fa ricorso per confermare l'assenza di creazione di nuovi diritti e libertà oltre a quelle già previste dalla legislazione albanese e dagli atti internazionali vincolanti.

<sup>129</sup> Sul tema si segnala: F. L. GATTA, *Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; ID., *Le espulsioni collettive di stranieri alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in F. CORTESE-G. PELACANI (a cura di), *Il Diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 219-256.

<sup>130</sup> «Caso Hirsi c. Italia (2012)» nel quale l'Italia è stata condannata per la violazione dell'art. 3 CEDU dal quale discende l'obbligo di non allontanare persone verso luoghi ove potrebbero subire trattamenti disumani e degradanti.

provvedere a una forma di esame individuale della situazione dei migranti e a fornire informazioni<sup>131</sup> sulle vie di accesso alla protezione internazionale.

#### 4. Gli effetti del dialogo tra Corti

Venendo ora alle tecniche decisorie utilizzate, tanto la *UK Supreme Court* quanto la Corte costituzionale albanese ricorrono al dialogo tra Corti. Quattro aspetti di differenziazione possono essere evidenziati.

1-Nella decisione della *UK Supreme Court* è frequente il richiamo all'art. 3 della CEDU e si evince un destreggiato rinvio alla giurisprudenza della Corte EDU ad integrazione della motivazione elaborata. Ai medesimi parametri rinvia anche la Corte albanese, sebbene tale rinvio non sia integrativo della *ratio decidendi*, ma abbia meramente valore di conferma delle conclusioni addotte. Entrambe richiamano la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, ma la pronuncia britannica motiva più densamente il rinvio agli articoli 33 e 35 e al Protocollo del 1967.

2-Vengono ricercati più di un 'aggancio' nel diritto nazionale e nella propria giurisprudenza consolidata. Tuttavia, la sentenza della Corte britannica realizza un più deciso bilanciamento tra il diritto interno con quello esterno e tra i precedenti propri e quelli dell'Alta corte europea. La Corte albanese, invece, mette a punto un equilibrio più cauto, prediligendo una forma di monologo più che di dialogo. I suoi precedenti più di quelli della Corte EDU sono decisivi ai fini della pronuncia. La tecnica dialogica, diversamente maneggiata dai giudici, produce così effetti differenti.

3-La *UK Supreme Court* riafferma principi di diritto domestico-la distribuzione dei poteri- e di diritto internazionale-i diritti inviolabili e il non respingimento-, ottenendo una tutela dei diritti dei ricorrenti sistematica e massimizzata. La Corte albanese si pronuncia anch'essa su analoghi principi, ma in modo che gli sviluppi concreti dell'accordo dipenderanno maggiormente dalla dialettica Parlamento-Governo-Comunità internazionale<sup>132</sup>.

Le ricadute politiche della decisione avrebbero indotto la Corte britannica a rimarcare il suo ruolo di custode del diritto, ma avrebbe determinato un arretramento della Corte albanese. Quest'ultima, anche in ragione della sua non ancora definitiva stabilizzazione nella forma di governo, si preclude una sentenza dagli effetti più espansivi e di apertura ai valori

<sup>131</sup> Nel «caso Hirsi c. Italia» la Corte europea ha chiarito che il personale a bordo delle navi non ha la competenza necessaria per condurre queste operazioni, che necessitano di personale formato, interpreti e consulenti giuridici.

<sup>132</sup> Contrariamente alla condivisibile interpretazione per la quale «[...] quando il sindacato non spetta a una Corte suprema o a una Corte di cassazione ma è affidato ad un giudice *ad hoc*, con una composizione peculiare, tale da renderlo in qualche misura più sensibile alle ragioni della politica, se non altro ha piena consapevolezza del significato politico e degli effetti sul sistema politico istituzionale che le sue decisioni possono originare. [...] il giudice delle leggi, ove accentrato in un organo *ad hoc*, [...] non trascura il contesto e l'impatto politico della sua azione» (corsivo mio) (N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, cit., 1)

CEDU e unionali, estromettendoli completamente dalla decisione, laddove, invece, un riferimento ad esempio al principio del non respingimento sarebbe stato significativo<sup>133</sup>.

Il rilievo di tali differenze tra le tecniche decisorie e tra gli effetti da esse prodotti rende necessario un approfondimento ulteriore. Fermi restando la scelta ed il metodo adottati, onde non prestare il fianco a obiezioni in ordine all'effettiva utilità della riflessione svolta-peraltro in un momento di piena transizione dagli effetti non esattamente predicibili-, possono utilmente avanzarsi considerazioni in ordine: alla comparabilità delle sentenze, ai loro effetti rispetto al diritto unionale e della CEDU e ad alcuni arresti della Corte costituzionale italiana.

#### 4.1. La Comparabilità delle sentenze in commento

La comparabilità delle sentenze in esame si rende possibile in quanto le pronunce della *Uk Supreme Court* e della Corte costituzionale albanese si inseriscono in alcune recenti linee di sviluppo di giurisprudenza costituzionale. Ciò nel senso che la circolazione delle gaurentigie dei diritti ispira inediti meccanismi interpretativi tangenti il sindacato costituzionale-*Uk Supreme Court*- e forme di sindacati<sup>134</sup> in senso proprio-Corte albanese- e

---

<sup>133</sup> Si ricorda che dal giugno 2014 l'Albania è Paese candidato all'adesione all'UE. Il percorso di integrazione europea dell'Albania ha conosciuto un importante passo avanti in seguito alla decisione del Consiglio europeo, il 25 marzo 2020, di adottare le «Conclusioni per l'apertura dei negoziati di adesione con l'Albania e la Macedonia del Nord». Il 12 maggio 2021, la Commissione europea ha certificato che l'Albania ha soddisfatto tutte le condizioni fissate dal Consiglio europeo per la convocazione della prima Conferenza intergovernativa (CIG) che ha avuto luogo il 19 luglio 2022, sancendo l'apertura ufficiale dei negoziati di adesione. Sullo stato d'avanzamento della relativa procedura può consultarsi [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2024\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2024_en). Ulteriore importante obiettivo della politica estera albanese è quello di rafforzare il partenariato strategico con gli Stati Uniti, visti come un attore particolarmente importante per la stabilità dei Balcani Occidentali, soprattutto a seguito dell'assistenza ricevuta da Washington per il rafforzamento delle proprie strutture cibernetiche a seguito dell'attacco *hacker* subito nel luglio 2022. Dal 1° gennaio 2022, l'Albania occupa, per la prima volta nella sua storia, un seggio come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (biennio 2022-2023), in rappresentanza del Gruppo dei Paesi dell'Europa Orientale. In questa sede si ritiene opportuno segnalare che l'Ue e la Repubblica albanese hanno siglato l'Accordo di stabilizzazione e associazione, c.d. «ASA». Tale ultimo prevede (art.1, co. 1 e 2) di «aiutare l'Albania a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto[.] e di sostenere gli sforzi dell'Albania volti a sviluppare la cooperazione economica e internazionale, anche attraverso il ravvicinamento della sua legislazione a quella comunitaria». L'Albania assume tra gli altri l'impegno a «promuovere [...]lo sviluppo di progetti di interesse comune, segnatamente quelli riguardanti [...] l'immigrazione clandestina [...]» (art.4). Sempre nell'ambito dell'accordo si dispone l'intensificazione del dialogo politico tra le parti, necessario al consolidamento e al ravvicinamento tra l'Unione europea e l'Albania, «alla piena integrazione dell'Albania nella comunità delle nazioni democratiche e il suo graduale ravvicinamento all'Unione europea», alla «progressiva convergenza delle posizioni delle parti sulle questioni internazionali, [...]» e sulla «comunanza di vedute sulla sicurezza e sulla stabilità in Europa, compresa la cooperazione nei settori contemplati dalla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea». All'art. 80 dell'ASA è previsto che le parti collaborino «nel settore dell'asilo, sull'attuazione della normativa nazionale per conformarsi alle norme della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967 e garantire così il rispetto del principio del non respingimento e degli altri diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati [...]», enucleati e garantiti dal diritto dell'Unione con il quale, all'art.1 dell'ASA, è prevista l'armonizzazione della legislazione nazionale. Integrerebbero conclusioni di questo tipo il fatto che, tra i *Consideranda* del Protocollo, è previsto che lo stesso debba essere adottato «nell'interesse delle Parti a promuovere una crescente cooperazione bilaterale in tutti i settori, anche nella prospettiva dell'adesione della Repubblica d'Albania all'Unione europea» e che all'art 2 dello stesso sia previsto che il rafforzamento della cooperazione bilaterale avvenga in conformità del diritto internazionale ed europeo.

<sup>134</sup> L'ibridazione di modelli ha indotto un diverso modo di classificare i sistemi di giustizia costituzionale. Tra i nuovi criteri selezionati, indicativamente, ci sono: il sistema giuridico di origine, i presupposti politico-culturali che ne hanno definito i caratteri e condizionato lo sviluppo (controllo di tipo politico e controllo di tipo giurisdizionale) e le

in grado di fornire spunti anche a già consolidati modelli di giustizia costituzionale<sup>135</sup>. La citata circolazione di nuove garanzie è particolarmente attiva tra i Paesi del *Commonwealth*<sup>136</sup> e tra gli ordinamenti costituzionali dell'Europa balcanica.

aree geopolitiche di riferimento. Tali criteri affiancherebbero quelli tradizionali consolidati. Sulla circolazione dei modelli di giustizia costituzionale la letteratura è vasta. Si segnalano *ex multis*: A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012; G. CERRINA FERONI-G. MORBIDELLI-M. VOLPI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2020; L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, vol. I (2009) e vol. II (2011); L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli, 2007. Sulla storia, sui modelli ed in generale sulle prospettive della giustizia costituzionale: AA. VV. (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale. Italia e Spagna a confronto*, Giornata italo-spagnola di giustizia costituzionale, Taormina, 4 ottobre 2002, Milano, Giuffrè, 2003; E. ALBANESI, *Corte costituzionale e parere della Corte EDU tra questioni di principio e concretezza del giudizio costituzionale*. Torino, Giappichelli, 2021; G. AMATO, *Corti costituzionali e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*. Bologna, Il mulino, 2015; S. BAGNI (a cura di), *Giustizia costituzionale comparata. Proposte classificatorie a confronto*, Bologna, Bologna University press, 2013; ID.-M. NICOLINI, *Comparative constitutional justice*, Eleven International, 2021; B. BARBISAN, *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*. Bologna, Il mulino, 2008; S. CASSESE, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009; ID., *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2007, 609-626; O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*. Milano, FrancoAngeli, 2014; L. CORRIAS, *The passivity of law. Competence and constitution in the European Court of Justice*, Dordrecht, Springer, 2011; E. CUKANI-M. DICOSOLIA-M. NICOLINI, (a cura di), *Rischi e potenzialità del dialogo costituzionale globale. Per la costruzione di un itinerario geogiuridico mediante la comparazione nel diritto pubblico*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 46 ss.; H. GAUDIN, *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Droit constitutionnel et institutionnel de l'Union européenne*. Paris, Dalloz, 2023; L. I. GODRILLO PÉREZ-C. MENOR (a cura di.) *Constitutionalism of European Supranational Courts. Recent developments and challenges*, Navarre, Aranzadi, 2015; T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè 2003; R. HIRSCHL, *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*, London, Harvard university press, 2007; C. HOWARD MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*. Bologna, Il mulino, 1990; J. JOSÉ-M. MORESO, *Giustizia costituzionale e stato di diritto*. Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012; J. KLABBERS, *The constitutionalization of international law*. Oxford-New York, Oxford university press, 2009; A. LO CALZO, R. ROMBOLI (a cura di), *Esperienze di tutela dei diritti fondamentali a confronto. Seminario interno del corso di alta formazione in giustizia costituzionale*, Pisa, Pisa University press, 2018; F. LONGO, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*. Torino, Giappichelli, 2021; G. LONGO, *Controllo di legittimità e monito di sovranità. Per una teoria politica della giustizia costituzionale*. Roma, Aracne, 2012; V. MARCENÒ-G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, Il mulino, 2018; L. MEZZETTI, *Teoria costituzionale. Principi costituzionali, giustizia costituzionale, diritti umani, tradizioni giuridiche e fonti del diritto*. Torino, Giappichelli, 2015; ID. (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2009-2011; A.A. NEGRONI, *Il modello e le origini della giustizia costituzionale degli Stati Uniti*. Roma, Aracne, 2013; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*. Milano, Giuffrè, 2012; L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*. Napoli, Jovene, 2007; F. F. SEGADO, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano = La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*. Bologna, Bonomo editrice, 2003.

<sup>135</sup> Oltre a quanto già segnalato alla precedente nota, sia consentito segnalare ancora: S. BAGNI (a cura di), *Giustizia costituzionale comparata. Proposte classificatorie a confronto*, Bologna, Bononia University Press, 2013; S. CASSESE, *Sulla diffusione nel mondo della giustizia costituzionale. Nuovi paradigmi per la comparazione giuridica*, Relazione presentata al Convegno finale della Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale "Corti, dottrina e società inclusiva: l'impatto dei formanti dottrinali sulle Corti di vertice", Riflessioni finali e propositive. La dinamica dei formanti nel mondo contemporaneo, svoltosi a Torino, Campus Luigi Einaudi, 14-15 gennaio 2016; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984; L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata. Dai modelli ai sistemi*, Torino, Giappichelli, 2015; G. TUSSEAU, *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica*, Bologna, Bologna University Press, 2009.

<sup>136</sup> Sul tema si segnalano: a F. DURANTI, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli e comparazione tra le esperienze costituzionali di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Aracne, Roma, 2012; ID., *L'istituzione della Corte Suprema e l'evoluzione del costituzionalismo in Nuova Zelanda*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.3/2004, 1557 ss.; E. FROSINI, *Le «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in P. CARROZZA, G.F. FERRARI, A. DI GIOVANE (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009; S. GARDBAUM, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, in *American Journal of comparative Law*, 2001, 707 ss.

Come è noto, la «migrazione costituzionale»<sup>137</sup> delle tutele dei diritti nei Paesi *Commonwealth* comincia con l'inserimento della «Carta dei diritti e delle libertà»<sup>138</sup> nella Costituzione canadese del 1982. Tale revisione induce altri ordinamenti di matrice britannica<sup>139</sup> a riconoscere nuovi cataloghi di diritti<sup>140</sup> e a disciplinare ulteriori strumenti interpretativi per la protezione dei medesimi. Nel Regno Unito, la tendenza in parola è assorbita dal dibattito sull'armonizzazione della CEDU con il diritto nazionale, nella prospettiva di contemperare effettività dei diritti e sovranità parlamentare<sup>141</sup>. Da quell'esperienza<sup>142</sup> origina lo *Human Rights Act (HRA)*<sup>143</sup> che incorpora la CEDU

<sup>137</sup> S. CHOUDRY, *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>138</sup> Sul tema si segnalano: D. ERDOS, *Delegating Rights Protection. The Rise of Bill of Rights in the Westminster World*, Oxford, Oxford University Press, 2010; J. HIEBERT, *Constitutional experimentation: rethinking how a bill of rights function*, in R. DIXON-T. GINSBURG (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, 298 ss.; J. HUSA, *Classification of Legal Families Today. Is it time for a memorial hymn?*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2004, 1 ss.; M. R. RADICIOTTI, *Protezione dei diritti fondamentali, judicial review e notwithstanding clause in Canada*, in G. ROLLA (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008, 195 ss.; M. TUSHNET, *Bills of Rights*, Farnham, Ashgate, 2007. Com'è noto nell'ambito del Commonwealth «la tradizione di *common law* continua ad accomunare differenti paesi, la cui identità giuridica è perciò stemperata, ma senza apparente pregiudizio per l'esistenza dello Stato-nazione. I modelli di citazione indicano un alto grado di ricorso all'uso intergiurisdizionale del precedente, dell'autorità persuasiva» (H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, il Mulino, 2011, 427) con la conseguenza che, «nei paesi del Commonwealth vi è una grande influenza reciproca. Ogni nazione fa riferimento alla giurisprudenza inglese; i giudici inglesi si riferiscono alla giurisprudenza del Commonwealth e i giudici del Commonwealth, a loro volta, fanno riferimento l'uno alla giurisprudenza dell'altro» (A. BARAK, *La comparazione nel diritto pubblico*, in J. FEDTKE-B. MARKESINIS (a cura di), *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato*, Bologna, il Mulino, 2009, 395).

<sup>139</sup> Secondo la nota espressione di A. REPOSO, *Ordinamenti di matrice anglosassone*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, IV ed., 2012. Si segnala sul tema anche: F. DURANTI, *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: il nuovo modello degli ordinamenti di matrice anglosassone*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, n.2/2013. In ordine alla circolazione dei modelli nell'ambito della famiglia di *common law*, si segnalano: G.F. FERRARI, *Sistemi giuridici: origine e diffusione*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Torino, Utet, 2010, 11 ss.; L. PEGORARO-A. RINELLA, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Padova, Ceda, 2007, 87-102.

<sup>140</sup> Sul tema si segnalano: R. ALEXY, *Rights and Liberties as Concepts*, in M. ROSENFELD-A. SAJÒ (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 459 ss.; S. GARDBAUM, *The structure and scope of constitutional rights*, in R. DIXON-T. GINSBURG (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, 387 ss.; L. PEGORARO, *Metodologia e modelli per una ricerca sui diritti fondamentali*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009, 1123 ss.; G. ROLLA, *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, Carocci, 2012; G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Mondadori, 2012, 139 ss.

<sup>141</sup> Sul tema si segnalano: O. CHESSA, *La legge di Bryceland. Saggio sulle costituzioni rigide e flessibili e sulla sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, n.4/2012, 769 ss.; G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011; J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; A. KAVANAGH, *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, II ed., 2012, 47-66; M. PALMER, *Using Constitutional Realism to Identify the Complete Constitution: Lessons from an Unwritten Constitution*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2006, 587 ss.; A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 61 ss.; A.L. YOUNG, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, Oxford, Hart Publishing, 2009.

<sup>142</sup> La dottrina ritiene che sia stata determinante l'influenza dell'analoga esperienza neozelandese. Sul tema si segnala: F. DURANTI, *Costituzionalismo e circolazione dei modelli costituzionali negli ordinamenti di matrice anglosassone*, cit., 621 ss.

<sup>143</sup> Nell'ambito della sterminata produzione scientifica si segnalano: *The Changing Landscape of British Constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 79-273; T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *The Legal Protection of Human Rights. Sceptical Essay*, Oxford, Oxford University Press, 2011; G. FERRARI, *La Convenzione europea e la sua "incorporation" nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 125 ss.; R. MASTERMAN, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; M. PATRONO, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla rule of law all'Human Rights Act 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, in A. TORRE-L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica/The British Constitution*, Torino,

nell'ordinamento, equiparandola alla legge ordinaria e tenta una conciliazione tra primazia del Parlamento<sup>144</sup> e garanzia dei diritti convenzionali, introducendo una sorta di dialogo<sup>145</sup> tra Legislatore e Corti. Tale interlocuzione si instaura quando è impossibile un'interpretazione convenzionalmente orientata del diritto interno, allorché le Corti segnalano la sospetta incompatibilità. Un' *adjudication* questa di natura dichiarativa e non costitutiva, perché le modifiche necessarie per superare la dicotomia possono essere disposte dal solo Legislatore<sup>146</sup> su segnalazione delle Corti, per quanto non siano mancate interpretazioni più audaci o, come diremmo altrimenti, manipolative<sup>147</sup>. La dichiarazione giudiziale di incompatibilità tra CEDU e diritto interno non incide sulla vigenza delle leggi ma fornisce, con la forza trasmessale dal giudice di *Common law*, 'signore del diritto', un'interpretazione capace di indirizzare la funzione legislativa.

In combinato disposto con la *declaration of incompatibility*, al fine di garantire tanto maggiore autonomia delle Corti quanto tutela effettiva ai diritti convenzionali, lo stesso *HRA* introduce anche un inedito controllo di compatibilità<sup>148</sup> tra disegni di legge parlamentari e catalogo dei diritti CEDU. Il successivo *Constitutional Reform Act*<sup>149</sup>, infine,

---

Giappichelli, 2005, vol. I, 77 ss.; S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, Giappichelli, 2010.

<sup>144</sup> Sull'evoluzione della granitica supremazia parlamentare nel regno Unito si segnalano: O. CHESSA, *La legge di Bryceland. Saggio sulle costituzioni rigide e flessibili e sulla sovranità parlamentare nel Regno Unito*, cit., 769 ss.; J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, cit.; A. KAVANAGH, *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, cit.; A.L. YOUNG, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, cit.

<sup>145</sup> Secondo l'espressione utilizzata da L. TREMBLEY, *The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between Courts and Legislatures*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2005, 617 ss. Si segnalano sul tema: F. ROSA, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n.4/2000, 679 ss.; T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, cit., 401 ss.; P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, 164 ss. Come sottolineato in dottrina (F. DURANTI, *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: il nuovo modello degli ordinamenti dimatrice anglosassone*, cit.), «quale esempio di dialogo-in generale per come inteso dal Regno Unito-tra Corti e legislatore, può ricordarsi la pronuncia *Quilter v. Attorney General (1998)* 1 NZLR 523 (CA), in tema di *same-sex marriage*, laddove la Corte, impiegando un cauto *self-restraint*, respinge la richiesta di interpretare estensivamente la legislazione neozelandese sul matrimonio sino a considerare in essa inclusa anche l'unione omosessuale: «*the fact that six years after Quilter, the House of Representatives enacted the Civil Unions Act after serious parliamentary debate, has also been posited as evidence that judicial-legislative dialogue is working reasonably well*» (S. GARDBAUM, *Reassessing the New Commonwealth Model of Constitutionalism*, cit., 186). Sul tale peculiare dialogo Corti-Parlamento, si segnala anche: A. GEDDIS, *Inter-Institutional "Rights Dialogue" under the New Zealand Bill of Rights Act*, in T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *The Legal Protection of Human Rights. Sceptical Essay*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 150 ss.

<sup>146</sup> Questo modello di *weak-form of judicial review of legislation* si contrappone alla *strong-form* statunitense. Sul tale distinzione si segnalano: S. GARDBAUM, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2001, 707 ss.; M. TUSHNET, *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights*, in *Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, Princeton, 2008, 25 ss.

<sup>147</sup> Secondo alcune letture (D. JENKINS, *Common Law Declarations of Unconstitutionality*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2009, 183 ss.), le Corti disporrebbero anche al di fuori del campo di applicazione dello *Human Rights*, del potere di addivenire ad una dichiarazione di incompatibilità, in caso di conflitti da far pervenire al Parlamento.

<sup>148</sup> Il ministro responsabile di un disegno di legge presentato in Parlamento formula innanzi alle Camere, prima della seconda lettura, una dichiarazione riportante le valutazioni del Governo sulla compatibilità con la CEDU. Nell'ottobre 2000, poi, è stato istituito dalle Camere un *Joint Committee on Human Rights (JCHR)*, con il compito controllare le dichiarazioni di compatibilità formulate dal Governo e, più in generale, di predisporre ampie relazioni sulla questione della tutela dei diritti umani nel Regno Unito. Sul tema si segnala: J. HIEBERT, *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR Help Facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, 1 ss.

<sup>149</sup> Il 24 marzo 2005 il *Constitutional Reform* ha ricevuto il *Royal Assent*. Sul tema: G. CARAVALE, *La separazione del giudiziario. tradizione e innovazione nel costituzional reform act 2005*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3/2004; A. OSTI, *La neoinstituita Supreme Court del Regno Unito: il punto di arrivo di una riforma volta a "dimostrare" l'indipendenza del potere giudiziario*, in *Rivista Aic*, 2 luglio 2010; R. STEVENS, *Government and the Judiciary*, in V. BOGDANOR (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 333 ss.; D. OLIVER, *Constitutional Reform in the United*

istituisce la *UK Supreme Court*<sup>150</sup>, che «interrompe secoli di storia costituzionale inglese e introducono una separazione dei poteri sconosciuta alla tradizione del Regno»<sup>151</sup>.

Tale Corte suprema è totalmente separata dal Parlamento<sup>152</sup> ed ha lo scopo di rendere, far ritenere e far apparire realmente indipendente e autonomo l'organo che svolge il

---

*Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 89 ss.; D. WOODHOUSE, *United Kingdom: The Constitutional reform Act 2005 – Defending Judicial Independence the English Way*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2007, 154; ID., *The Constitutional and Political Implications of a United Kingdom Supreme Court*, in *Legal Studies*, 2005, 134 ss. Per il dibattito parlamentare consultare il *Research Paper* della HOUSE OF COMMONS, *The Constitutional Reform Bill (HL): a Supreme Court for the United Kingdom and judicial appointments*, Londra, 2005. Per l'istituzione della Corte Suprema del Regno Unito è stata attentamente osservata l'esperienza della Nuova Zelanda. Sul tema si segnala: R. CORNES, *How to create a new Supreme Court: Learning from New Zealand*, in *Public Law*, 2004, 59 ss.

<sup>150</sup> I componenti della Corte suprema sono dodici e vengono scelti da una *Judicial Appointments Commission*. Il mandato dei giudici ha una durata indefinita e gli stessi possono essere rimossi solo a seguito di un apposito atto del Parlamento ovvero per raggiunti limiti di età. La funzione principale della Corte può essere sintetizzata nel giudicare gli appelli provenienti dalle corti dei tre sistemi giudiziari presenti nel Regno Unito, vale a dire quello dell'Inghilterra e del Galles, quello dell'Irlanda del Nord e quello della Scozia. Essa è quindi chiamata a decidere su ricorsi avverso sentenze emesse dalla *Civil Division* e dalla *Criminal Division* della *Court of Appeal* per l'Inghilterra ed il Galles (in qualche caso, è ammesso il ricorso direttamente alla Corte suprema avverso sentenze della *High Court*). La giurisdizione civile e penale viene esercitata anche con riferimento all'Irlanda del Nord, in sede di impugnazione delle decisioni emesse dalla apposita *Court of Appeal*. Con riguardo, invece, alla Scozia, i ricorsi sono limitati alle sentenze della *Court of Session*, massimo organo della giurisdizione civile; non sono soggette ad impugnazione le decisioni della suprema giurisdizione penale, la *High Court of Justiciary*. La *UK Supreme Court*, oltre ad assorbire tutte le funzioni dell'*Appellate Committee of the House of Lords*, ha competenza anche sulle c.d. *devolution issues*, cioè sulle controversie relative all'esercizio dei poteri conferiti all'Irlanda del Nord, alla Scozia ed al Galles sulla base dello *Scotland Act* del 1998, del *Northern Ireland Act* del 1998 e del *Government of Wales Act* del 2006. In relazione alla *devolution*, inoltre, la *UK Supreme Court* svolge le funzioni in precedenza affidate al *Judicial Committee del Privy Council*.

<sup>151</sup> G. CARVALE, *La separazione del giudiziario. tradizione e innovazione nel constitutional reform act 2005*, cit., 19.

<sup>152</sup> Come affermato da nota dottrina: «il *Constitutional Reform Act 2005* che ha istituito la *Supreme Court of the United Kingdom* si configura non come un atto isolato di riforma del potere giudiziario di alto rango, ma come di due filoni riformatori, che si individuano nella *devolution* e in quella più complessiva ristrutturazione della statualità britannica per cui la giurisdizione, non più considerata come istituzione neutra, è stata ammessa a pieno titolo nel circuito di potere di cui un tempo facevano parte il Legislativo di *Westminster* e l'Esecutivo che ne è espressione, in tal modo essendo riconosciuta al potere giudiziario una complessità di ruolo che lo rende la "terza branca" del *government* nazionale, [...]supremo garante dell'ordinamento costituzionale e nuovo elemento di un sistema di checks and balances che sembrava esaurirsi classicamente nel binomio Legislativo-Esecutivo». (A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, cit., 24.)

Tra le competenze della *Supreme Court* vi è anche quella giurisdizionale prima del *Lord Chancellor*, il cui ruolo «oggi [...]viene definito di "semplice" Ministro della giustizia» (A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, cit., 24). Prima della *Reform* del 2005, il *Lord Chancellor* era membro del *Cabinet* (in qualità di Ministro della giustizia), membro della *House of Lords* (in qualità di *Speaker* della stessa), vertice del potere giudiziario (in quanto garante dell'indipendenza dei magistrati) ed anche giudice (in qualità di componente dell'*Appellate Committee of the House of Lords* e del *Judicial Committee of the Privy Council*). Sul tema si segnala anche: H. BRADLEY, *The constitutional position of the judiciary*, in *English Public Law*, Oxford University Press, 2005; G. CARVALE, *La separazione del giudiziario. tradizione e innovazione nel constitutional reform act 2005*, cit. Verso la fine del XX secolo la separazione dei poteri britannica aveva iniziato a mostrare segnali di crisi, in particolare per due fattori. Il primo è l'evoluzione del ruolo dei giudici che si è avuta con l'incorporazione nel diritto nazionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ad essi, infatti, è attribuito un ampio ruolo nel riconoscimento dei diritti dei singoli, ridisegnando i confini del loro potere interpretativo. Il secondo fattore è derivato dall'impatto sul sistema giudiziario britannico delle garanzie di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo. La Corte EDU si è espressa a favore di una maggiore indipendenza dei giudici britannici, nel senso di una sua effettività ma anche percezione e all'esterno. Con la pronuncia *Mc Gonnell vs. United Kingdom* del 2000, la Corte EDU ha precisato che si ha violazione dell'art. 6 della Convenzione allorquando vi sia una commistione tra ruolo legislativo e giudiziario, soprattutto se un giudice è chiamato a giudicare sulla base di una legge che egli stesso ha contribuito ad approvare. Sebbene in seguito a tale sentenza il *Lord Chancellor* si fosse sempre astenuto dal sedere in qualità di giudice per evitare che le decisioni assunte dalla *Appellate Committee* potessero essere censurate sulla base dell'art. 6 della CEDU e nonostante convenzionalmente gli stessi *Law Lords* abbiano evitato di partecipare al dibattito politico in Parlamento in materie che potenzialmente potevano rientrare nella propria giurisdizione, nel 2003 il Comitato per gli affari legali ed i

sindacato-*soft*-della legge alla luce dei diritti fondamentali. La Corte agisce quale *guardian of constitutional principle*<sup>153</sup>, in linea con la *ratio* del *Constitutional Reform Act 2005* di introdurre una più netta separazione di competenze tra i poteri dello Stato. Nel tempo, essa si è «conquistata il proprio posto all'interno della *political Constitution*»<sup>154</sup> grazie all'emanazione di importanti sentenze in materia di *devolution*, di *constitutional statutes*, di tutela di diritti e difesa della *rule of law*. Di fronte ai casi in cui è «manifesta l'incapacità del sistema politico di risolvere i contrasti tra Esecutivo e Parlamento»<sup>155</sup>, la Corte allestisce un peculiare *judicial review on legislation*<sup>156</sup> che, come afferma nota scuola, «opera nel senso di un riallineamento tra *ratio* della fonte normativa e senso comune del diritto, di cui talvolta il Legislatore, [...] può non essere un fedele interprete»<sup>157</sup>.

La giurisdizione della *UK Supreme Court* ha assunto il ruolo di custode del *constitutional right* e degli equilibri da esso presidiati, in ciò tangendo il sindacato costituzionale<sup>158</sup>, gli effetti del quale si realizzano in concreto con una successiva leale collaborazione tra istituzioni. Ciò perché, se le disposizioni nazionali risultano inconciliabili con le norme convenzionali, la Suprema corte può emanare una *declaration of incompatibility*<sup>159</sup> e sollecitare la rimozione delle incompatibilità. Fino ad oggi il Governo ha sempre provveduto in questo senso, salvo non sia stato lo stesso Parlamento ad adottare le dovute leggi emendative.

Pienamente condivisibile è quindi la posizione per cui «l'esperienza del [...] Regno Unito sembra [...] costituire, nella prospettiva comparata, un singolare modello di tutela dei diritti

---

diritti umani del Consiglio d'Europa si è espresso criticamente nei confronti dell'ordinamento britannico, invitando il Governo a considerare la creazione di una *Supreme Court* i cui membri non sedessero in Parlamento e a riconsiderare la figura del *Lord Chancellor* al fine di eliminare ogni dubbio in ordine all'indipendenza del potere giudiziario. In risposta, viene istituita la *Supreme Court* e si ridefinisce ruolo, posizioni e potere del *Lord Chancellor* e della Camera dei Pari.

<sup>153</sup> Sul tema si segnala: M. ELLIOTT, *The Supreme Court's judgment in Cherry/Miller (No 2): A new approach to constitutional adjudication?*, in *Publiclawforeveryone.com*, 24 settembre 2019.

<sup>154</sup> G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles* in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2019. Sul tema si segnala anche: P. CRAIG, *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, in M. ELLIOTT-A. YOUNG-J. WILLIAMS (a cura di), *EU Law and the UK*, Oxford, 2018.

<sup>155</sup> G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles*, cit., 11.

<sup>156</sup> Nella sua versione originaria è noto che l'istituto del *judicial review* prevedesse la disapplicazione delle leggi contrarie alla costituzione con effetti *inter-partes* ed *ex tunc*, senza comportare di diritto alcun annullamento, sebbene tale ultimo venga comunque *de facto* in rilievo per via dello *stare decisis*.

<sup>157</sup> A. TORRE, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, cit.

<sup>158</sup> Nel senso di giurisdizione costituzionale vera e propria, invece, si segnala altresì: N. LUPO, *La Corte costituzionale ha bisogno del Parlamento (e fors'anche della forma di governo parlamentare) per fare bene il suo mestiere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1/2025. L'A., cita quella del Regno Unito nella lista «Corti Supreme che fungono anche da giurisdizione costituzionale».

<sup>159</sup> Invero tale facoltà è riconosciuta anche alle altre Corti britanniche. Tuttavia, laddove la *declaration* sia prodotta dalla *UK Supreme Court* si producono effetti più sostanziali e pervasivi, anche in forza delle regole di funzionamento del sistema giudiziario. Ciò induce a confrontarsi con l'attività di tale Corte soltanto. Sul tema: D. ERDOS, *Delegating Rights Protection. The Rise of Bill of Rights in the Westminster World*, Oxford University Press, Oxford, 2010; P. LEYLAND, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2000, 83 ss.; R. MASTERMAN, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; T. CAMPBELL-K.D. EWING -A. TOMKINS (a cura di), *The Legal Protection of Human Rights. Sceptical Essay*, cit.

fondamentali e di giustizia costituzionale»<sup>160</sup>. La *UK Supreme Court* inaugura<sup>161</sup> un nuovo modello di costituzionalismo e di giustizia della costituzionalità dei diritti.

Tra gli ordinamenti costituzionali di più recente instaurazione c'è invece l'Albania, dove l'approvazione della Costituzione nel 1998<sup>162</sup> ha indotto un vero e proprio 'laboratorio costituzionale'. La Costituzione albanese si pone a capo della transizione<sup>163</sup> verso uno Stato democratico-pluralista e alla Parte VIII prevede una Corte costituzionale<sup>164</sup> su modello di

---

<sup>160</sup> F. DURANTI, *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: il nuovo modello degli ordinamenti di matrice anglosassone*, cit. Lo stesso autore ritiene che si sia «realizzata una sorta di circolazione a senso inverso delle idee e degli istituti costituzionali: il Paese "esportatore" (il Regno Unito) è ora divenuto il principale "importatore" delle innovazioni costituzionali sperimentate in Canada e Nuova Zelanda. soprattutto in relazione all'interpretazione del principio di *sovereignty of Parliament* il quale ha impedito, ancora per lunga parte del XX secolo, lo sviluppo di un effettivo sistema di controllo di costituzionalità delle leggi ad opera delle Corti, atteso che il dogma della supremazia parlamentare non consentiva di porre in alcun modo in discussione – al di fuori del Parlamento – il prodotto dell'attività legislativa» (F. DURANTI, *La nuova circolazione dei modelli costituzionali negli ordinamenti di matrice anglosassone*, cit., 11). «Sino a tempi relativamente recenti, la circolazione del modello costituzionale britannico aveva invece avuto luogo, per così dire, "a senso unico", ovvero dal Regno Unito in qualità di esportatore verso gli altri ordinamenti, i quali si sono limitati per lungo tempo a recepire nelle proprie strutture istituzionali la cultura costituzionale britannica in relazione agli elementi fondamentali della stessa» (F. DURANTI, *La nuova circolazione dei modelli costituzionali negli ordinamenti di matrice anglosassone*, cit., 2) (corsivo mio).

<sup>161</sup> S. GARDBAUM, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2001, 707 ss. Sul tema si segnalano anche: A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni, prospettive*, cit., 317 ss.; P. MARTINO-A. TORRE, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel biennio 2009-2011*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.5/2011, 3961 ss., che richiamano, al proposito, il caso *R. and Thompson v. Secretary of State for the Home Department* (2010) UKSC 17.

<sup>162</sup> Il nuovo testo della Costituzione dedica ai diritti ed alle libertà fondamentali la seconda parte. Come anticipato nel Preambolo, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali sono requisiti indispensabili per la costruzione di uno Stato democratico. Sul tema si segnalano: M. GANINO, *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/1999, 22 ss.; A. LOIODICE, *L'attuale sistema costituzionale albanese*, in A. LOIODICE-N. SHEHU, *La Costituzione albanese*, Bari, Cacucci, 1999; S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo (1993)*, traduzione italiana a cura de Il Mulino, Bologna, 1995; P. PASSAGLIA, *Modello inglese vs. modello statunitense nell'edificazione del sistema canadese di giustizia costituzionale*, in *Consulta Online*, 2017.

<sup>163</sup> Com'è noto, l'Albania, fuoriuscita dal sultanato ottomano, dopo l'esperienza del protettorato italiano, è stata per quasi cinquant'anni un Paese sottoposto ad un regime totalitario comunista. Sul tema si segnala: A. BIAGINI, *Storia dell'Albania contemporanea*, Bompiani Editore (RCS Libri), Milano, 2005.

L'approvazione della Costituzione del 1946, seguita da quella del 1976, di ispirazione socialista e comunista, mira a legittimare il potere di un regime totalitario. Dopo la caduta del comunismo, la legge n. 7491 del 29 aprile 1991 (*Disposizioni principali costituzionali*) abroga la Costituzione del 1976. Tale legge rappresenta la base costituzionale dell'Albania fino alla data di approvazione della nuova Costituzione del 1998.

<sup>164</sup> La Corte costituzionale della Repubblica di Albania è stata istituita con la legge costituzionale n. 7561 del 29 aprile 1992 ed è entrata in funzione il 1° giugno 1992. La Costituzione entrata in vigore il 18 novembre 1998 ha mantenuto in vita la Corte costituzionale, precisandone lo statuto e rafforzandone il ruolo nell'ambito del sistema istituzionale.

altre Carte fondamentali dell'est europeo<sup>165</sup>. La Corte costituzionale albanese<sup>166</sup> «è soggetta soltanto alla Costituzione», ne «garantisce il rispetto» e «ne opera l'interpretazione in via definitiva»<sup>167</sup>.

Il costituente dota l'ordinamento di una giurisdizione costituzionale di tipo accentrato<sup>168</sup> emulando le altre democrazie continentali. Negli ordinamenti post-comunisti europei l'esistenza di una Corte costituzionale è assunta ad indice dello stato di diritto e, nel caso dell'Albania, la sua istituzione si ricollega anche all'esperienza presocialista di apertura ai valori e ai sistemi giuridici occidentali<sup>169</sup>. L'emulazione delle garanzie costituzionali previste in Italia, in Spagna e in Germania, è connessa anche alla volontà di entrare a far parte della comunità europea. In tal senso, la Corte costituzionale in Albania viene istituita come custode non solo dei diritti e della distribuzione dei poteri, ma anche come organo che

---

<sup>165</sup> Come avviene per gli altri Stati dell'est europeo, anche per la Corte albanese sono elencate minuziosamente le attribuzioni all'art. 131, ed è prevista la pubblicazione delle opinioni dissenzienti. Sul tema si segnalano: P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, e L. MONTANARI, *Le nuove democrazie in Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014; E. D'ORLANDO, *Costituzionalismo dei diritti e comparazione giuridica nell'area balcanica: Riflessioni sul metodo*, Bolzano, 2013; M. GANINO, *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, cit.; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a Est e rapporto tra corti costituzionali e corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010, 265 ss. Si veda anche: E. CUKANI, *La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali nell'Albania postcomunista*, in *Consulta online*, n.1/2016, 127-146; G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, 2000, 273 ss.; M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, Torino, 2008; L. FAVOREU, *La justice constitutionnelle de l'Est: modèle importé ou modèle reconstruit*, in S. MILACIC (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, 1998; J.P. MASSIA, *La justice constitutionnelle dans la transition démocratique du postcommunisme*, in S. MILACIC (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, cit.; F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto costituzionale dei gruppi e delle minoranze*, 2a ed., Padova, Cedam, 2011; G. POGGESCHI, *I diritti linguistici*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015, 95-128; R. TONIATTI, *Le transizioni dei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. MONTANARI-R. TONIATTI-J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, 337-407; J. WOELK, *I Balcani: una scommessa per la capacità integrativa del modello pluralistico europeo. Introduzione*, in L. MONTANARI-R. TONIATTI-J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit.

<sup>166</sup> Tre membri sono nominati dal Presidente della Repubblica, tre membri sono eletti dall'Assemblea parlamentare e tre membri sono eletti dalla Corte Suprema. Inoltre, ai sensi dell'art. 125, co.6, «La composizione della Corte costituzionale si rinnova ogni tre anni per un terzo, secondo le modalità prestabilite dalla legge».

<sup>167</sup> Art.124 co. 1 e 2.

<sup>168</sup> L'intentio del costituente albanese di creare un modello accentrato di controllo viene, nella sua realizzazione, parzialmente disatteso, perché con tutte le sue competenze, la Corte albanese va notevolmente oltre il giudizio di costituzionalità delle leggi, pur rimanendo quest'ultimo il cuore delle sue attribuzioni. Ciò a riprova della flessibilità delle catalogazioni dei modelli di giustizia costituzionale odierna.

<sup>169</sup> Sul tema della circolazione delle forme di giustizia costituzionale e sulla recezione dei modelli giuridici europei nelle transizioni dei Paesi dell'Est Europa si segnalano: G.AJANI, *By Chance and prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 1995, 93 ss.; S. BARTOLE, *Organizing the Judiciary in Central and Eastern Europe*, in *Eastern European Constitutional Review*, 1998, 62 ss.; E. BIBERAJ, *Albania in Transition: The Rocky Road to Democracy*, Westview Press, 1998; D. BERKOWITZ-K. PISTOR-J. F. RICHARD, *The Transplants effects*, in *American Journal of Comparative Law*, 2003, 163 ss.; S GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, 2003, Milano, Giuffrè; M. MISTÒ, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centroorientale*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale*, cit., 283 ss.; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, 2010, Milano Giuffrè; A. RINELLA (a cura di), *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, 1997, Torino, Giappichelli; A. LANGER, *La transizione verso lo Stato di diritto*, in *Politica internazionale*, 1993, 121 ss.; A. MUNGIU-PIPIDDI, *The Balkans between Old and New Europe*, in *Eastern European Constitutional Review*, 2003, 99 ss.

concorre all'avvicinamento politico all'Europa comunitaria<sup>170</sup>, come testimoniato dalle primissime decisioni.

Non è possibile darne qui compiutamente descrizione<sup>171</sup>, ma è indicativo che nei primi anni di attività con la decisione dell'11 novembre 1999, n. 65<sup>172</sup>, e con le decisioni del 19 aprile 2002, n. 75 e del 20 aprile 2002 n. 76<sup>173</sup>, la Corte assume ruolo attivo di custode della legalità costituzionale e della tutela multilivello dei diritti, per come previsti in Costituzione e integrati dalla CEDU. Proprio la CEDU e la relativa giurisprudenza esercitano notevole influenza<sup>174</sup> sulle decisioni della Corte costituzionale e in generale sull'azione di tutti gli organi statuali. Esempio a tal proposito la decisione del 30 luglio 2014, n. 47 sulla violazione del diritto ad un equo processo, ove si richiama direttamente non solo l'art. 6

<sup>170</sup> A ciò si dovrebbe la 'sovraabbondanza' delle competenze previste per le Corti nelle Costituzioni degli Stati del postcomunismo. Sul tema si segnalano: S. BARTOLE, *Modelli di giustizia costituzionale a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, 229-241; ID., *Organizing the Judiciary in Central and Eastern Europe*, cit., 62 ss.; G. F. FERRARI, *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, in *DPCE*, n.1/2000, 351-376. Sintomatico a tale proposito è che il 21 luglio 2016, viene approvata dal Parlamento albanese all'unanimità una revisione costituzionale che modifica 45 articoli della Costituzione. Tale riforma, ritenuta da Bruxelles una condizione fondamentale per l'entrata del paese balcanico in Ue, prevede un radicale cambiamento dell'intero sistema giudiziario. Tutto il processo è stato seguito in ogni fase dalle missioni di assistenza *Euralius* (Bruxelles) e *Opdat* (Washington), dal Parlamento Europeo, dal Consiglio d'Europa attraverso la Commissione di Venezia e dalle missioni diplomatiche a Tirana. La volontà dei paesi dell'Est di aderire all'Unione Europea ha comportato l'elaborazione di testi costituzionali caratterizzati per la presenza di disposizioni che riconoscono un'efficacia diretta dei trattati internazionali nel diritto interno. Tale apertura al diritto internazionale trova il suo fondamento, da un lato nella necessità di adattare l'ordinamento interno all'*acquis* generalmente condiviso e, dall'altro, nel desiderio delle nuove Repubbliche di essere riconosciute a livello internazionale. Talvolta si è optato per riconoscere la superiorità sulle norme interne solo ai trattati ratificati, altre volte, invece, l'apertura al diritto internazionale è tale da ricomprendervi anche il diritto internazionale consuetudinario. Solo in tempi recentissimi, le Costituzioni delle nuove democrazie, passata l'enfasi sulla indipendenza e le ancora non del tutto sopite questioni etniche, si sono trovate a dover sciogliere i nodi interpretativi e di coordinamento tra diritto interno, comunitario e internazionale. Sull'impatto del diritto sovranazionale nelle Costituzioni dei paesi fuoriusciti dal blocco comunista si segnala: A. DI GREGORIO, *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei nuovi membri dell'Est*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.4/2004, 2067-2093; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra corti costituzionali e corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, cit. In generale sul tema dell'integrazione europea, senza pretese di esaustività, si segnalano: B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing processo europeo*, 2012, Napoli; Jovene S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, 2006, Giuffrè, Milano; M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008; ID., *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, tomo III, 2009, Napoli, Jovene, 1060 ss.; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, 2008, Giappichelli, Torino, 2008, 15 ss.; A. RUGGERI, *Alla ricerca dell'interpretazione conforme*, in M. D'AMICO-B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative. Atti del convegno di Milano* svoltosi il 6-7 giugno 2008, Giappichelli, Torino, 388 ss.; ID., *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Federalismi.it*, 4 dicembre 2009; G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 10 ss.

<sup>171</sup> Per un'analisi più esaustiva di tali pronunce si segnalano: *Abstracts* di alcune delle più significative decisioni rese dalla Corte costituzionale (tratti dalla banca-dati [www.Codices.coe.int](http://www.Codices.coe.int)); M. MAZZA, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in Albania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.4/2007, 1497 ss.

<sup>172</sup> Che dichiara incostituzionale la pena di morte.

<sup>173</sup> Riguardanti la rimozione del Procuratore Generale dell'Albania.

<sup>174</sup> Altro fattore di integrazione determinante è stato ed è certamente il diritto dell'Unione europea, ulteriore *strong model* per le Repubbliche balcaniche. Tale ultimo è, cioè, «un modello che introduce forme di condizionalità così incisive da dover ammettere che il nuovo costituzionalismo albanese, come per tutti i Paesi balcanici, si iscrive a pieno titolo nel modello generale di forme di stato proprie degli stati membri dell'Unione europea» (A. SINA, *L'uso della comparazione nella giustizia costituzionale albanese*, in *Saggi – DPCE on line*, n.1/2017). Ancora sulla circolazione dei modelli giuridici si segnalano: M. CARDUCCI, *"Imitazioni" e "dialoghi" come «amministrazione» del linguaggio?*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, tomo I, Padova, Cedam, 2015; R. SACCO, *Circolazione e mutazione dei modelli giuridici*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, IV ed., vol. II, Torino, Giappichelli, 1988, 365 ss.

della CEDU, ma anche la giurisprudenza di Strasburgo<sup>175</sup>. Come è stato attentamente notato<sup>176</sup> «la pratica costituzionale albanese è la prova vivente del fatto che i criteri della giurisprudenza della Corte EDU sono stati il principale fondamento per la Corte Costituzionale, nel senso che la Corte albanese utilizza la giurisprudenza di Strasburgo come fosse la propria»<sup>177</sup>.

Il ricorso sia al dialogo con l'Alta corte europea sia alla comparazione in generale costituiscono elementi caratterizzanti la giurisprudenza costituzionale albanese dappprincipio<sup>178</sup>, per contribuire alla transizione democratica, per accreditarsi presso le altre

<sup>175</sup> Allo stesso modo, la Corte, basandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha ribadito che la durata ragionevole dei procedimenti deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso e tenendo conto della complessità del caso, il comportamento del ricorrente e delle autorità competenti.

<sup>176</sup>A. SINA, *L'uso della comparazione nella giustizia costituzionale albanese*, cit., 4. Sul tema si segnala anche: *La procedura del riconoscimento dei diritti umani in Albania e ruolo della CEDU nel diritto interno in Albania*, in *Council of Europe, European Commission, Rapporto sullo studio dell'avvicinamento della legislazione albanese con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Tirana, 2001, 21.

<sup>177</sup> La Costituzione albanese richiama fonti internazionali e viceversa, «integrandosi e completandosi attraverso il reciproco richiamo», secondo quello che autorevole dottrina ha definito «Costituzione parziale [...], che al fine di vedere colmate le proprie lacune di costruzione si dispone a farsi fecondare dalle altre Carte, laddove si dimostrino ancora più attrezzate a venire incontro alle istanze suddette» (A. RUGGERI, *CEDU, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in *Consulta online, Studi*, 19 aprile 2013). A tale logica potrebbero essere ricondotte anche alcune delle più importanti pronunce della Corte costituzionale albanese laddove essa afferma che «la Convenzione è parte integrante dell'diritto interno albanese» e che i limiti che possono subire i diritti fondamentali si devono interpretare in maniera conforme al «testo della Convenzione» e alla «giurisprudenza della Corte EDU».

<sup>178</sup> L'utilizzo dell'*argumentum comparationis* rappresenta una novità importante nella giurisprudenza costituzionale non solo delle Corti 'più giovani' ma anche di quelle consolidate, compreso quella italiana. Sui vari e diversi spunti di riflessione sulla ricorrenza dell'utilizzo della comparazione, delle sue finalità e delle sue concrete realizzazioni, nella giurisprudenza costituzionale italiana e non solo, si segnalano: J. ALLARD-L. VAN DEN EYNDE, *Le dialogue des jurisprudences comme source du droit. Arguments entre idéalisation et scepticisme*, in I. HACHEZ, *Les sources du droit revisitées: Normativités concurrentes*, Bruxelles, 2012; ID., *Le dialogue des juges dans la mondialisation*, in *Le dialogue des juges, Actes du colloque*, Bruxelles, 2007; A. BALDASSARRE, *La Corte costituzionale italiana e il metodo comparativo*, in *DPCE*, 2006, 983 ss.; G.F. FERRARI-A. GAMBARO, *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, Jovene, 2006; V. BARSOTTI-V. VARANO (a cura di), *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordine politico e istituzionale. Dialogo di diritto comparato*, in *Annali di diritto comparato*, 2012; M. BOBEK, *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford, 2013; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le corti, Giudici, diritto straniero comparazione*, Bologna, Il Mulino 2010; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013; U. DROBNIG-S. VAN ERP, *The Use of Comparative Law by Courts*, in *XIVth International Congress of Comparative Law (Athens, 1997)*, The Hague, 1999; B. MARKESINIS-J. FEDTKE, *The Judge as Comparatist*, in *Tulane Law Review*, 2005, 11 ss.; G.F. FERRARI – A. GAMBARO (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 477 ss.; M. GELTER-E. MAK, *Judicial Decision-Making in a Globalised World: A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*, Oxford and Portland, 2013; P. HABERLE, *Concezione dei diritti fondamentali*, in *Cultura dei diritti e diritti della cultura*, Milano, Giuffrè, 2003; R. HIRSHL, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014; ID., *Judicial Review and the Politics of Comparative Citations: Theory, Evidence & Methodological Challenges*, in E.F. DELANEY-R. DIXON (a cura di), *Comparative Judicial Review*, Cheltenham, 2018, 403 ss.; B. MARKESINIS-J. FEDTKE, *Judicial Recourse to Foreign Law*, London, 2006; P. PASSAGLIA, *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005 – giugno 2015*, in *Consultaonline*, n.2/2015, 589 ss.; L. PEGORARO, *La Corte costituzionale e il diritto comparato nelle sentenze degli anni '80*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 601 ss.; L. PEGORARO-P. DAMIANI, *Il diritto comparato nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali*, in *DPCE*, 1999, 411 ss.; P. RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 293 ss.; A. PIZZORUSSO, *Giustizia costituzionale (diritto comparato)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali I*, Milano, Giuffrè, 2007, 671; G. SMORTO, *L'uso giurisprudenziale della comparazione, Europa e diritto privato*, 2010, pp. 223 ss.; A. SOMMA, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Giuffrè, Milano, 2001; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 125; V. ZENOVICH, *Il contributo storico-comparatistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana: una ricerca sul nulla?*, in *DPCE*, n.4/2005, 1993 ss.; ID., *Una postilla ad Antonio Baldassarre*, in *DPCE*, n.2/2006, 992 ss.

istituzioni europee e internazionali, nonché presso la stessa opinione pubblica. Inoltre, la Corte tende a inserirsi surrettiziamente nel procedimento di adesione dell'Albania all'Ue, aprendosi all'*aquis* europeo a dimostrazione dell'affidabilità dell'ordinamento giuridico<sup>179</sup>.

#### 4.2. Gli effetti rispetto al diritto Ue e CEDU

Sempre in ordine alla comparabilità si rileva che, nella pur sostanziale diversità degli ordinamenti e delle relative tradizioni, i casi giurisprudenziali in esame si collocano in una più generale regolamentazione legislativo-giurisprudenziale del fenomeno migratorio. L'elaborazione di una *legislatio* 'innovativa', ovvero umorale o ideologica, nell'ambito di una comunque legittima tutela dell'interesse nazionale, ha di fronte l'esercizio di una *iurisdictio* fondata su un sistema integrato di norme nazionali e internazionali. La registrata tensione tra Legislatore e Corte si risolve in una lettura 'convenzionalmente' orientata dei diritti in questione ovvero, volendo, in un'opera di ri-allineamento della discrezionalità politica.

Inoltre, pur non essendo 'più' la Gran Bretagna Stato membro dell'Unione<sup>180</sup>, la giurisprudenza nazionale continua ad essere 'informata' dal diritto e dalla giurisprudenza unionali, che sono stati il fondamento di una moltitudine di orientamenti ormai consolidati delle Corti britanniche. Ciò si rileva anche nella sentenza della *Uk Supreme Court* oggetto della presente riflessione. Come condivisibilmente affermato<sup>181</sup>: «se pur non più vincolante, la giurisprudenza della Corte di Giustizia rimarrà uno strumento fondamentale nel guidare il giudice nazionale verso una composizione delle liti non ideologica ma anzi improntata al rispetto della certezza del diritto e alla tutela dei principi che, [...] sono sempre quelli comuni alla civiltà giuridica europea». Nell'ottica della menzionata circolazione dei modelli di tutela, l'ordinamento albanese, invece, fa registrare almeno un impegno, chiaramente esplicitato, nel governo, in *parte qua* del diritto delle migrazioni<sup>182</sup> sollecitato dal caso di

<sup>179</sup> Tendenza che pare invertirsi non appena la trattativa si conclude. Sul tema: A. SINA, *L'uso della comparazione nella giustizia costituzionale albanese*, cit. Sul ruolo delle Corti costituzionali in Ungheria, Romania e Polonia si segnala: A. DI GREGORIO, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?*, in *DPCE online*, n.4/2016.

<sup>180</sup> Uno dei ricorrenti ritiene che il suo trasferimento violi gli *standard* previsti dalla *Council Directive 2005/85/EC* del 1° dicembre 2005, ritenibile ancora parzialmente in vigore nonostante l'*European Union Act* del 2018. In particolare, il ricorrente sottolineava che la Direttiva richiedeva che il trasferimento di un richiedente asilo ad un Paese terzo sicuro dovesse avvenire in conformità con la legislazione nazionale e che quest'ultima prevedeva la necessità di una connessione tra il richiedente asilo e il Paese terzo per cui era ragionevole ritenere che quella persona potesse esservi trasferita. Il *Secretary of State* però ritiene che la Direttiva procedure non possa più ritenersi parte del diritto domestico a seguito dell'*Immigration and Social Security Co-ordination Act 2020* (o *2020 Act*). Sia la *Divisional Court* che la *Court of Appeal* ritengono che la c.d. *Procedures directive*, limitatamente agli articoli 25 e 27, troverebbe applicazione. Di altro avviso è la *Supreme Court*, che rigetta tale motivo di ricorso sulla base della *ratio* normativa del *European Union Withdrawal Act 2020*. Quest'atto è finalizzato a espungere dall'ordinamento il diritto unionale ancora vigente e a 'domesticizzare' il sistema giuridico Ue, perciò, non si può ricorrere ad esso per individuare specifici casi in cui il diritto unionale può ancora trovare applicazione. Sul tema: A. Biondi, *Common law, UE e CEDU: passato, presente ed un incerto futuro*, in *Federalismi.it*, n.2/2018.

<sup>181</sup> A. Biondi, *Life without the Court of Justice: Le corti di common Law ed il ruolo della giurisprudenza Ue nel sistema costituzionale britannico*, in L. Cassetti-F. Fabrizzi-A. Morrone-F. Savastano-A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 1233 ss.

<sup>182</sup> Auspicio confermato alla Conferenza di adesione all'unione europea –Albania – del 13 dicembre 2024. Alla prima pagina del documento ufficiale redatto in tale occasione si legge: «l'UE incoraggia l'Albania a proseguire il

specie. La Corte, infatti, ritiene che il «Protocollo» governi le migrazioni anche a vantaggio del territorio dell'UE stessa, ma nulla statuisce né nel senso della convergenza né della divergenza del diritto UE con il «Protocollo» medesimo<sup>183</sup>.

Quanto alla parte italiana, come si vedrà a breve, è evidente che l'individuazione quale *tertium comparationis* della giurisprudenza costituzionale offre una visione d'insieme di quel diritto unionale che continua a informare il diritto britannico e, non ancora pienamente quello albanese.

Ben diverso è il rapporto tra la giurisprudenza britannica e albanese e quella di Strasburgo. È nell'ambito della CEDU che la riflessione deve a questo punto inserirsi<sup>184</sup>. Il rispetto dei vincoli convenzionali influisce in maniera decisiva sull'applicabilità delle politiche migratorie, imponendo uno *standard* di tutela dei diritti da cui non si può prescindere. La CEDU e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo fanno sì che le politiche migratorie siano contenute entro il ragionevole equilibrio tra interesse nazionale, sicurezza e diritti fondamentali.

Un ultimo elemento da considerare è che il Rwanda, controparte del Regno Unito, non è interessato né dai vincoli unionali né da quelli CEDU. Il «*Safety of Rwanda*» prevede che lo Stato ospitante applichi il diritto domestico, compatibilmente alle Convenzioni a cui è vincolato. Perciò, la ricerca di una possibile cornice all'interno della quale verificare la possibilità della comparazione in discorso avviene, ora, *extra* UE, *extra* CEDU e arriva alla Convenzione di Ginevra del 1951 e ai relativi Protocolli, a cui l'ordinamento rwandese ha aderito<sup>185</sup>.

Ciò detto, è evidente un ampliamento della protezione internazionale dei diritti e del ruolo del diritto e della giurisprudenza costituzionale. Un'ulteriore espansione non può che passare per un più costruttivo dialogo tra la giurisdizione e le rinnovate esigenze politiche

---

processo di allineamento all'acquis dell'UE e la sua effettiva attuazione e applicazione nonché, in generale, a sviluppare già prima dell'adesione politiche e strumenti il più possibile simili a quelli dell'UE».

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/it/pdf>.

<sup>183</sup> Tale ultimo, riguardando i soli migranti imbarcati su mezzi italiani in alto mare, sembra voler escludere l'operatività del diritto UE, che si applica nel solo territorio dell'Unione. Contraddittoriamente la legge italiana di ratifica rinvia alle «norme europee in quanto compatibili». Ne risulta un sistema poco omogeneo, che rischia di discriminare i migranti che saranno trasportati in Italia, per i quali viene applicato integralmente il sistema comune europeo di asilo, da quelli diretti in Albania che sarebbero soggetti allo stesso sistema «solo in quanto compatibile».

<sup>184</sup> La dottrina in tema è vasta. Sia consentito segnalare soltanto: R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001; P. BILANCIA – E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, Giuffrè, 2004; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995; F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 1994; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione Europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, Giuffrè, 2009; ID. (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: esperienze europee e Nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2012; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, Giappichelli, 2002; S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee*, Padova, Cedam, 2007; M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010; O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, Giuffrè, 2010; G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, Giuffrè, 2010; ID., *Alcune considerazioni sui possibili effetti delle codificazioni e della giurisprudenza sovranazionali in materia di diritti sul c.d. «sistema europeo» di giustizia costituzionale*, *ivi*, 3-27.

<sup>185</sup> Con la sola riserva, rispetto all'art. 26 della Convenzione, del diritto di determinare luoghi di residenza dei rifugiati e di stabilire limiti alla loro circolazione per ragioni di ordine pubblico.

da concretizzare in nuove leggi. Ad oggi, dunque, approdo sicuro si trova negli spazi presidiati delle Corti nazionali, prime fra tutte quelle costituzionali.

Quanto al «Protocollo italo-albanese», il dibattito sul livello di garanzie concretamente applicate è pienamente in corso<sup>186</sup>. Tuttavia, individuato il comune rilievo assunto dal formante giurisprudenziale nel bilanciamento di diritti e sicurezza, i casi oggetto della presente analisi evidenziano disomogeneità negli orientamenti delle Corti, che andrebbero coordinati. A tal fine, nell'attuale prospettiva di 'governo giurisprudenziale' del fenomeno migratorio, è necessaria la maturazione di *standard* comuni a cui l'Alta giurisprudenza europea può provvedere. In tal senso sembra orientarsi il rinvio pregiudiziale alla CGUE. In attesa che tale Corte sciolga i dubbi interpretativi<sup>187</sup>, alcuni arresti della giurisprudenza costituzionale italiana circa il c.d. «statuto dello straniero»<sup>188</sup>, sono già utili a dirimere alcune criticità.

<sup>186</sup> Dal punto di vista dell'operatività del «Protocollo» si segnala che, in data 25 gennaio 2025, un gruppo di quarantanove migranti è stato trasferito in Albania per avviare le operazioni previste nel «Protocollo». (A. LOGROSCINO, *Riparte l'operazione Albania, nave Cassiopea verso i centri d'accoglienza con a bordo 49 migranti*, in *Corriere della sera*, 25 gennaio 2025). Tuttavia, per la terza volta, non c'è stata la convalida del trattenimento. Anche in questa occasione, viene investita la CGUE di una questione pregiudiziale. A pronunciarsi sul trattenimento stavolta è la Corte d'appello di Roma, alla quale il c.d. «decreto flussi» ha traslato la competenza a convalidare i trattenimenti in parola. Relativamente al «*Safety of Rwanda*», invece, il primo Ministro *Starmer*, all'indomani della vittoria alle elezioni del luglio 2024, lo dichiara «morto e sepolto». In quanto all'UE, il 10 aprile 2024 il Parlamento europeo ha approvato il nuovo «Patto Europeo sulla Migrazione e Asilo», condiviso dal Consiglio Europeo il 12 maggio successivo. L'accordo è composto da dieci regolamenti e poggia su quattro pilastri: Frontiere esterne sicure, Procedure rapide ed efficaci, Sistema efficace di solidarietà e responsabilità, Integrare la migrazione nei partenariati internazionali. Sul tema si segnala: *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, in *Quaderni AISDUE, Fasc. speciale*, n. 4, 2024; C. SICCARDI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: prospettive e criticità*, in *Diritti comparati blog*, novembre 2023; M. SAVINO, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, in *Adim Blog*, giugno 2023.

Sul tema, *ex multis*, si segnalano altresì: Commissione Europea, *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?*; A. DE PETRIS, *Risky Ways of Managing Migration Flows in Europe*, cepInput, Centro Politiche Europee, 18 gennaio 2024; A.H. NEIDHARDT, *Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the Shadow of Non-Europe*, European Policy Centre, 26 gennaio 2024; P. BENDEL, *Fresh Start Or False Start? The New Pact on Migration and Asylum*, in S. CARRERA-A. GEDDES (a cura di), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, European University Institute, 2021; D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *ADiM Blog*, dicembre 2023; E. XANTHOPOULOU, *Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye*, in *European Journal of Migration and Law*, 2024, 108-135.

<sup>187</sup> L'attenzione alla prossima pronuncia della CGUE è massima. Come si può notare, essa avrà ricadute in maniera pervasiva tanto su questioni di giurisdizione quanto di indirizzo politico, come chiarito recentissimamente dal Governo italiano. A tale ultimo proposito si segnala: <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-alla-conferenza-dei-prefetti-e-dei-questori-d-italia/27686>.

<sup>188</sup> Nella ampia letteratura sulla giurisprudenza costituzionale sulle migrazioni e sui diritti dei migranti, si segnalano *ex multis*: AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010; V. ANTONELLI, *Quale disciplina della cittadinanza per l'inclusione sociale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2011, 26; F. ASTONE-F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE-F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Catanzaro, Saveria Mannelli, 2009; G. AZZARITI, *La cittadinanza – Appartenenza, Partecipazione, Diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n.2/2011, 425; F. BAILO, *L'aggravante e il reato di clandestinità: illegittimità "tout court" per la prima e rigetto con motivazione "a due tempi" per il secondo, con qualche apertura ad altri profili di incostituzionalità*, in *Giurcost.*, n.5/2004, 70; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Napoli, 2007; F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n.5/2011, 1086-1110; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, 2016; G. COLAIACOVO, *La consegna del cittadino e del residente nella giurisprudenza interna e sovranazionale*, in *Diritto penale e processo*, n.7/2012, 889; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; G. D'IGNAZIO-S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto*

### 4.3 La giurisprudenza costituzionale italiana e lo «statuto dello straniero».

Quanto allo «statuto dello straniero», bisogna focalizzarsi sulla capacità espansiva di alcuni profili di carattere nazionale. A partire dalla sentenza n. 353 del 1997 e fino ad almeno alla n. 88 del 2023, la Corte enuclea dei principi secondo i quali:

- la fissazione di regole di ingresso e soggiorno di stranieri sul territorio nazionale<sup>189</sup> rientra nella piena legittimazione dello Stato, quale diretta manifestazione della sua sovranità<sup>190</sup>;
- tale piena legittimità si esercita comunque nel rispetto degli obblighi unionali e internazionali;
- la discrezionalità legislativa<sup>191</sup> non è assoluta perché deve ragionevolmente bilanciare<sup>192</sup> solidarietà<sup>193</sup>, diritti fondamentali<sup>194</sup>, ordine pubblico e sicurezza interna;
- legislazione e amministrazione periferiche devono coordinarsi con quelle centrali, in quanto nel fornire assistenze e servizi connessi all'esercizio dei diritti fondamentali, competenze statuali e locali si sovrappongono;

---

*internazionale*, Milano, Giuffrè 2010; V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario e internazionale*, Modena, Mucchi editore, 2010; O. GIOLO-M. PIFFERI (a cura di) *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009; M. LA ROSA, "Clandestinità" e profili d'illegittimità costituzionale: Corte cost. 5 luglio 2010 n. 249 e Corte cost. 8 luglio 2010 n. 250, in *Diritto famiglia e persone*, n.3/2011, 1406 ss.; M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci, 2011; M. MARCHINI, *Sui requisiti per il mantenimento dell'autorizzazione al soggiorno in Italia dello straniero*, in *Corriere giuridico*, 2012, 890; V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, n.3-4/2009, 542; M. PANEBIANCO, *La recente giurisprudenza comunitaria della Corte costituzionale*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Studi in onore di Modestino Acone*, Napoli, Jovene, 2010; ID., *Il cammino comunitario della Corte costituzionale*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n.30/2008; A. RAUTI, *La libertà personale degli stranieri fra (ragionevole) limitazione e (illegittima) violazione: la Consulta segna un'ulteriore "tappa" nel tortuoso "cammino" degli extracomunitari*, in *Forumcostituzionale.it*, 25 luglio 2004; ID., *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in F. ASTONE-R. CAVALLO PERIN-A. ROMEO-M. SAVINO (a cura di), *Immigrazioni e diritti fondamentali*, Atti dei Convegni di Siracusa 4 maggio 2017 e Torino 27 ottobre 2017; L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista Aic*, n.4/2010, 158 ss.; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, n.2/2011; C. SALAZAR, *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, in *Consultaonline*, n.2/2021, 339; M. SAVINO, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Torino, Giappichelli, 2012; ID., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2017, 41; E. ZAMBELLI, *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 febbraio 2005, 166; D. ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, LaTerza, 1994.

<sup>189</sup> Già nel 1958, autorevolissima dottrina (C. ESPOSITO, *Diritto di asilo cit.*) ebbe a dire che il diritto d'asilo garantito ai sensi dell'art. 10, co.3, Cost, debba essere interpretato nel senso di essere rimessi al legislatore la fissazione non solo delle condizioni e dei modi di godimento dell'asilo stesso, quant'anche dei presupposti perché il diritto sussista. «La formula della Costituzione» non può non riferirsi a «masse di stranieri» che chiedono asilo, e come negli altri casi in cui la Costituzione si riferisce alle masse deve intendersi che il Legislatore ha il potere di accertare e determinare quali limiti sussistono per l'attuazione della norma costituzionale. A tale spirito dovrebbero rispondere anche le leggi di autorizzazione o esecuzione di trattati internazionali che fissino la quantità di persone che possono materialmente trovare asilo in Italia.

<sup>190</sup> Corte cost., sent. n. 250/2010.

<sup>191</sup> Corte cost., sent. n. 250/2010.

<sup>192</sup> Vengono segnalate le sentenze della Corte costituzionale: 202/2013, 172/2012, 245/2011, 249-299/2010, 78/2005.

<sup>193</sup> Corte cost., sent. n. 353/1997.

<sup>194</sup> «[...]che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica» (Corte cost., sent. 105/2001).

- la concreta disciplina dell'immigrazione deve essere necessaria e idonea allo scopo perseguito, sacrificando il meno possibile diritti e imponendo oneri proporzionati rispetto agli obiettivi medesimi, ai fini di non patire un *deficit* di ragionevolezza<sup>195</sup>.

Ciò detto, possono ritenersi legittimi il riconoscimento e l'identificazione svolti fuori dagli stretti confini nazionali per meglio ordinare i flussi migratori. Il trattenimento prolungato nelle medesime zone, invero, solleva dubbi, perché potrebbe risolversi in misure irragionevolmente<sup>196</sup> restrittive della libertà personale dei richiedenti asilo.

Anche se il godimento dei diritti e le concessioni di benefici ad essi correlati non possono «non tener conto delle peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino»<sup>197</sup>, quel nucleo intangibile di diritti della persona va garantito ad un livello almeno essenziale. Tale condizione potrebbe essere pregiudicata dalle difficoltà di gestione di strutture lontane dal territorio nazionale. La tutela effettiva dei diritti nelle aree di trattenimento, poi, risente della garanzia che a monte viene riconosciuta ai medesimi nel territorio dove dette aree sono individuate. Per tale motivo, la determinazione di questi nuovi *hotspot* dovrebbe essere tarata anche secondo dati diffusi dalle autorità internazionali riconosciute<sup>198</sup>, al fine di valutare i livelli di protezione lì esistenti.

Sia consentito sottolineare che anche la Corte costituzionale italiana attinge sovente alla giurisprudenza europea<sup>199</sup>, per avvalorare conclusioni-«gli approdi giurisprudenziali sono in sintonia con gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo»<sup>200</sup>-, ma anche per integrare le motivazioni addotte. Circostanza quest'ultima nella quale, ad esempio e più di recente, gli orientamenti della Corte EDU sono ritenuti motivo cogente e giustificativo del superamento della giurisprudenza nazionale consolidata-«la evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale [...] impone [...] la diversa soluzione qui

<sup>195</sup> Sul tema si segnalano: Corte cost., sent. n. 260/2021, 20/2019 e 137/2018.

<sup>196</sup> *Ex art. 6, co. 6 del «Protocollo»* è previsto che le competenti autorità italiane adottino «le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania». Disposizione questa che induce a riflettere sulla natura eventualmente detentiva di tali centri, controllati da forze armate, forze di polizia e polizia penitenziaria. Sul tema la stessa Corte costituzionale italiana ha da sempre ritenuto che al fine di qualificare una misura quale restrittiva della libertà personale *ex art. 13 Cost.* è necessario porre l'attenzione sulle caratteristiche sostanziali delle discipline, in ordine ad una verifica sul loro effetto restrittivo ingiustificato della libertà personale. Il divieto di allontanamento e l'uso della forza previsti a presidio dei centri di accoglienza potrebbero determinare «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (Corte cost. sent. 105/2001).

<sup>197</sup> Corte cost., sent. n. 110/2024, che richiama in particolare la sent. n. 219/1995.

<sup>198</sup> Come condivisibilmente suggerito dalla giurisprudenza britannica citata.

<sup>199</sup> Oltre a segnalazioni bibliografiche già inserite, si ritiene opportuno segnalare anche una serie di sentenze della Corte costituzionale a tale riguardo. La giurisprudenza costituzionale concernente questioni che evocano le garanzie apprestate dalla CEDU ne realizza il processo di integrazione nell'ordinamento italiano. Sul punto si segnalano tra le più recenti: Corte cost., sent. n. 240/2018, 116/2020, 34/2022, 19/2022.

Alcune sentenze definiscono questioni in relazione a specifici parametri convenzionali ed esprimono posizioni significative nel ricostruire la portata delle garanzie convenzionali. La disposizione maggiormente richiamata è l'art. 6, par. 1, 10 CEDU, relativa al diritto a un equo processo, nelle sue diverse declinazioni, ma altrettanto frequenti sono i richiami agli artt. 3, 7, 8, 14 CEDU. Si segnalano a riguardo: Corte cost., sent. n. 145/2022, 13/2022, 210/2021, 84/2021, 131/2022.

<sup>200</sup> Corte cost., sent. n. 88/2023.

adottata»<sup>201</sup>-. In questi termini può utilmente discutersi di un «dialogo intergiurisprudenziale fatto a modo»<sup>202</sup>, senza che esso, come nel caso qui discusso, si risolva solo in un interpello alla CGUE, perché quest'ultima possa esercitare le proprie prerogative, riconoscendole la *Kompetenz-Kompetenz* (?).

Concludendo, allo stato attuale può affermarsi che i richiamati principi della giurisprudenza italiana già definiscono un livello di tutela dei diritti almeno sufficiente. In assenza di vere e proprie decisioni e forme giuridiche *extra ordinem*, le «innovazioni»<sup>203</sup> politiche analizzate rischiano di pregiudicare il *minimum* di garanzia dei diritti in questione. Ancorché rientranti nell'interesse nazionale, oppure, volendo, in un approccio ideologico alla materia, dette soluzioni non possono prescindere dai menzionati arresti di portata euro-nazionale, scendendo al di sotto di quella soglia minima di garanzia.

---

<sup>201</sup> Corte cost., sent. n. 88/ 2023. In tale occasione si fa riferimento alla sentenza 148/2008, i cui arresti vengono ritenuti di conseguenza superabili. Ancora più di recente, la Corte costituzionale ha affermato che: « il tendenziale rispetto dei propri precedenti—unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni—è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della Corte. Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. [...]. Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rivedere i propri orientamenti, e se del caso di modificarli. Tuttavia, ogni *revirement* scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò—per giustificare un suo mutamento—ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate, ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee[...]; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (per considerazioni analoghe, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, «Scoppola contro Italia», n. 2, par. 104, e ulteriori precedenti ivi citati)» (Corte cost., sent n.203/2024).

<sup>202</sup> A. RUGGERI, *Verso una giustizia costituzionale di "equità": quali i riflessi di ordine istituzionale?*, in *Consultaonline*, 17 settembre 2024, 1071.

<sup>203</sup> Nel senso utilizzato in: <https://www.governo.it/it/articolo/gestione-del-fenomeno-migratorio-e-soluzioni-innovative-riunione-informale-bruxelles/27319>.