

IL PROTOCOLLO ITALO-ALBANESE DEL 6 NOVEMBRE 2023, OVVERO
IL COLONIALISMO ETERNO*

MASSIMO STARITA**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Un'impronta (neo)coloniale. – 3. Dei poteri sostanzialmente sovrani: qualche possibile ricaduta "pratica". – 4. Zone di transito remote. – 5. Espansione dei poteri di governo, giurisdizione, rispetto dei diritti umani.

Abstract

This article proposes a critical reflection on the Protocol between Italy and Albania, which is analysed as a phenomenon of "extraterritorial" extension of State sovereign power. From this perspective, it is argued that the logic behind the agreement can be deemed 'neo-colonial', as it allows Italy to exercise governmental powers, typical of sovereignty, over Albanian territory. This legal configuration recalls the historical precedents of colonial concessions, thus raising questions about the resilience of the concept of state sovereignty in Contemporary International law.

Suggerimento di citazione

M. STARITA, *Il Protocollo italo-albanese del 6 novembre 2023, ovvero il colonialismo eterno*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il testo costituisce la rielaborazione della relazione conclusiva svolta al seminario "Il Protocollo tra Italia e Albania in materia di migrazione. Profili di legittimità costituzionale e sovranazionale e rischi per i diritti fondamentali" tenutosi a Firenze il 25 marzo 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

** Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Palermo.
Contatto: massimo.starita@unipa.it

1. Introduzione

Per diverse ragioni – tra le quali preferisco citare la mia non ancor veneranda età – non sono annoverabile tra gli specialisti del genere letterario delle conclusioni di convegni scientifici. Le difficoltà del neofita, però, sono in buona parte attenuate dall'eccellente livello delle relazioni, nonché dei diversi contributi apparsi tra la data del convegno del 25 marzo 2024* e quella della pubblicazione degli atti, il che mi esime dalla responsabilità di affrontare questioni molto complesse e, in particolare, di ritornare sui molteplici dubbi riguardanti la compatibilità del Protocollo tra l'Italia e l'Albania del 6 novembre 2023 (d'ora in poi anche, più semplicemente, Protocollo)¹ con una nutrita serie di obblighi di carattere costituzionale, internazionale e di diritto dell'Unione europea.

Mi sembra, del resto, che non farei un lavoro particolarmente utile alla riflessione comune se mi limitassi a sintetizzare e commentare i vari profili critici del Protocollo e della legge di autorizzazione alla ratifica, alcuni dei quali confermati poi, come noto, da varie pronunce del Tribunale di Roma, sezione specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, adottate in sede “di prima applicazione” del Protocollo tra l'Italia e l'Albania².

¹ Protocollo tra l'Italia e l'Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, ratificato e reso esecutivo con l. n. 14/2024.

² Mi riferisco ai provvedimenti del 18 ottobre 2024 di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla questura di Roma ai sensi del Protocollo. La convalida è stata rifiutata in ragione del fatto che i Paesi di provenienza dei richiedenti trattenuti – Egitto e Bangladesh – benché inclusi nell'elenco dei Paesi di origine sicura di cui al decreto interministeriale del 7 maggio 2024, non possono essere riconosciuti come tali, in ragione del fatto che la cd. Direttiva “qualifiche”, così come interpretata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 4 ottobre 2024, nel caso C-406/22, non autorizza gli Stati membri a considerare di origine sicura un Paese con l'eccezione di determinate categorie di persone.

Al riguardo si ricorderà che nelle “schede paese” relative all'Egitto e al Bangladesh, richiamate all'art. 1, secondo comma, del decreto interministeriale, l'origine sicura dei due Paesi era esclusa – a titolo di eccezione – per una serie di categorie di persone (per l'Egitto, oppositori politici, dissidenti, difensori dei diritti umani o coloro che possono ricadere nei motivi di persecuzione di cui all'art. 8, comma 1, lettera e) del D.lvo n. 251/2007; per il Bangladesh, invece: appartenenti alla comunità LGBTQ+, vittime di violenza di genere incluse le mutilazioni femminili, minoranze etniche e religiose, accusati di crimini politici, condannati a morte, sfollati climatici). Si ricorderà ancora che, benché la richiamata sentenza della Corte di giustizia riguardi la questione dell'ammissibilità di una normativa interna che preveda eccezioni di carattere territoriale alla definizione di Paese di origine sicuro, le motivazioni della Corte (di carattere letterale, teleologico, e attinenti alla “storia legislativa” della direttiva “qualifiche”), risultano in realtà tutte ragionevolmente utilizzabili anche con riguardo alle eccezioni di carattere personale. Va anche ricordato che il governo ha a sua volta reinterpretato, in senso restrittivo, la sentenza della Corte di giustizia, nel preambolo del d.l. n. 158/2024, che provvede all'espunzione dalla lista dei Paesi di origine sicuri, “tenendo conto della sentenza della Corte di Giustizia”, i soli Stati per i quali erano previste delle eccezioni di carattere territoriale; e che il Tribunale di Roma, chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla convalida del trattenimento di un cittadino bengalese, disposto in attuazione del Protocollo italo-albanese, ha sollevato, con ordinanza dell'11

Mi sono dunque assegnato il diverso proposito di far emergere qualche altro aspetto comune alle relazioni che mi hanno preceduto e che al contempo possa stimolare la riflessione degli studiosi delle diverse discipline giuridiche coinvolte. Sono convinto che il fenomeno dell'espansione extraterritoriale del potere di governo, che il Protocollo evidentemente realizza, presenti siffatte caratteristiche; è dunque su di esso – considerato in sé, “prima”, per così dire, delle inevitabili ricadute sulla tutela dei diritti umani – che si concentrano le poche pagine che seguono. Va premesso che mentre mi accingo a formulare per iscritto le osservazioni svolte al Convegno il Protocollo non gode di buona salute, per le censure subite in sede giudiziaria e le critiche sugli oneri davvero ingenti alle finanze dello Stato. Quale che sia il suo destino, però, il Protocollo intende costituire un modello specifico di espansione extraterritoriale dei poteri di governo ed è sul modello che mi concentrerò.

2. Un'impronta (neo)coloniale

Come si sa, la rappresentazione del diritto dei rifugiati e, più in generale, delle migrazioni come un diritto dotato di una marcata impronta coloniale è piuttosto diffusa. La matrice suddetta è stata colta in diversi elementi di carattere “strutturale” di questo segmento di regolamentazione internazionale: nell'esistenza di un doppio binario di mobilità che, dividendo in modo piuttosto netto i cittadini dei Paesi del Nord e del Sud del mondo, riproporrebbe la logica di dominio dell'età coloniale³; nelle rappresentazioni xenofobe, fondate sul mito della differenza fra il “normale” rifugiato di origine europea e il richiedente asilo del terzo mondo, di cui il richiamato doppio binario si sarebbe nutrito⁴; nell'obiettivo del “contenimento” dei flussi dal Sud del mondo che avrebbe finito con l'orientare anche le attività dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite⁵; nella politiche di esternalizzazione delle procedure di asilo o di trattamento dei migranti irregolari, come ad esempio quella perseguita da una Potenza regionale come l'Australia verso micro stati dell'Oceano Pacifico⁶; e via dicendo.

Ora, se è difficile negare che il modo in cui si è venuto strutturando il diritto delle migrazioni sia funzionale in una misura significativa agli interessi delle ex Potenze coloniali (se non addirittura diretta espressione degli interessi stessi),

novembre 2024, una questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia dello stesso d.l.

³ T. SPIJKERBOER, *The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control*, in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 452 ss.

⁴ B. S. CHIMNI, *The Geopolitics of Refugee Studies: A view from the South*, in *Journal of Refugee Studies*, 1998, p. 350 ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ T. SPIJKERBOER, *Coloniality and case law on the Australian asylum offshoring scheme*, in *International Journal of Migration and Border Studies*, 2023, p. 132 ss.

è anche vero che la prospettiva della rappresentazione neocoloniale esaurisce – per il giurista – la sua utilità quando, dal piano della ricostruzione storico-giuridica e dell’elaborazione di una prospettiva di fondo, si passa alle soluzioni dei problemi concreti che si presentano di volta in volta alla sua attenzione. Con questo non intendo confinare l’importanza di questa corrente critica alla comprensione di fenomeni e processi “pre-giuridici”; sono convinto, anzi, che la lettura dei migliori contributi ascrivibili a siffatta corrente di pensiero da parte dei funzionari statali chiamati a decidere sulle domande di protezione internazionale – domande spesso complesse, in cui le categorie inevitabilmente si confondono – aiuterebbe a contenere il diffondersi di prassi irragionevolmente restrittive. Quel che intendo dire è che raramente il giurista potrà direttamente impiegare quella critica all’interno di un ragionamento volto a stabilire l’ambito di applicazione di una certa regola; o interpretare il significato di un termine o di un’espressione; o ricostruire le linee di tendenza della giurisprudenza; tutto ciò che, insomma, costituisce l’esperienza quotidiana del suo lavoro. Diversamente dal colonialismo, fenomeno che aveva un significato giuridico ben preciso, il neocolonialismo è, infatti, una matrice *ideologica*, “an unspoken element of modernity, justifying continued domination by Europe and its descendants”⁷.

Il Protocollo tra l’Italia e l’Albania segna forse un *turning point* nel significato da assegnare al termine “neo-colonialismo” negli studi giuridici sulle migrazioni. Il termine è già stato evocato nel corso del convegno, in particolare nella relazione di Luca Maserà, quando, ha parlato di una sorta di enclave italiana in territorio albanese⁸, sottolineando che la legge di autorizzazione alla ratifica sostanzialmente assimila il reato commesso dallo straniero nelle “aree” al reato commesso in territorio italiano (eliminando, a seconda della gravità del reato, uno solo o entrambi i requisiti di giurisdizione previsti nel codice penale per il reato commesso all’estero dallo straniero, e cioè la presenza di quest’ultimo nel territorio dello Stato e la richiesta del Ministro)⁹. Ma, più in generale, può dirsi che tutto l’impianto del Protocollo, nel realizzare un fenomeno di espansione (extra)territoriale dei poteri di governo, poteri che per certe caratteristiche fondamentali ricordano, come cercherò di spiegare, gli attributi tipici della sovranità, è ascrivibile a una pratica di tipo neocoloniale. Che siffatto fenomeno si realizzi tra due Stati che furono Parti di un rapporto di stampo

⁷ T. SPIJKERBOER, *Coloniality and case law on the Australian asylum offshoring scheme*, cit., pp. 132-133. Più in generale, tutto il diritto internazionale contemporaneo è inquadrato a partire da una prospettiva di questo tipo da molti studiosi abitualmente ricondotti al filone dei cd. TWAIL (*Third World Approaches to International Law*). Cfr., ad esempio, A. ANGHIE, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, 2004.

⁸ Il riferimento è all’intervento svolto durante il seminario tenutosi presso l’Università di Firenze il 25 marzo 2024.

⁹ Cfr. l’art. 4, sesto comma della l. 14/2024

vetero-coloniale¹⁰ dà sicuramente una maggiore forza suggestiva al termine che impiego, ma le ragioni che ne giustificano il ricorso non dipendono dall'evocazione di questo pur ingombrante passato, bensì dalla struttura dei rapporti bilaterali che il Protocollo prevede.

Come è stato rivendicato dallo stesso Governo italiano¹¹, il Protocollo delinea una forma di cooperazione internazionale nel contrasto all'immigrazione, innovativa rispetto ai recenti modelli di "esternalizzazione delle frontiere" offerti da altri accordi bilaterali¹², quali quelli conclusi dall'Australia rispettivamente con Nauru e Papua Nuova Guinea, quello tra l'Unione europea e la Turchia e, soprattutto, quello tra il Regno Unito e il Ruanda¹³. La fondamentale differenza, come già chiarito dai relatori del convegno, sta nel fatto che, mentre in tutti i casi or ora ricordati uno dei due soggetti accetta di accogliere sul suo territorio i "migranti", al fine di esaminare le domande di protezione internazionale e trattenere quanti all'esito della procedura dovessero risultare privi del diritto di ottenere protezione, con il Protocollo, invece, l'Italia viene a disporre di spazi situati in territorio albanese, e anche di organi dello Stato albanese, per realizzare direttamente una serie di attività funzionali al raggiungimento degli obiettivi della *propria* politica migratoria.

Come anticipato, il fenomeno di espansione extraterritoriale dei poteri di governo che il Protocollo realizza è assimilabile a quello della sovranità.

Da questo punto di vista, è opportuno partire dal testo del Protocollo, dalla cui lettura si ricava abbastanza agevolmente, quale dato fondamentale, la sottoposizione alla giurisdizione italiana delle strutture edificate nelle aree concesse. Particolarmente significativi da questo punto di vista sono l'art. 4, par. 2 ("le strutture di cui al paragrafo 1 sono gestite dalle competenti autorità della Parte italiana secondo la normativa italiana ed europea. Le controversie che possano nascere tra le suddette autorità e i migranti accolti nelle suddette strutture sono sottoposte esclusivamente alla giurisdizione italiana"); l'art. 4, par. 6 ("nell'ambito delle strutture di cui al paragrafo 1 la Parte italiana istituisce le strutture sanitarie al fine di garantire i servizi sanitari necessari"); l'art. 5 ("le

¹⁰ Un rapporto configurantesi, in un primo momento, tra il 1918 e il 1920, in modo incerto, tra un tentativo di istituzione di un protettorato e l'occupazione di limitate aree del territorio albanese, e poi, dopo un periodo in cui le ambizioni italiane furono ridotte al concetto di sfera d'interessi, come unione *reale* con il Regno d'Italia a seguito degli avvenimenti innescati dall'invasione dell'Italia fascista del 1939 (su questi ultimi v., nella giuspubblicistica del tempo, G. CANSACCHI, *L'Unione dell'Italia con l'Albania*, in *Riv. dir. int.*, 1940, p. 113 ss.).

¹¹ V. ad esempio <https://www.governo.it/it/articolo/visita-albania-introduzione-del-presidente-meloni-nelle-dichiarazione-con-il-prim-ministro>.

¹² Elemento opportunamente subito notato in dottrina. Cfr. F. TAMMONE, *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di immigrazione*, in *Osservatorio sulle fonti* disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2023, 239 ss., 249.

¹³ *Memorandum of Understanding for the provision of an asylum partnership arrangement*, concluso tra il Regno Unito e il Ruanda il 13 aprile 2022.

strutture di cui all'Allegato 1 sono realizzate e gestite nel rispetto della pertinente normativa italiana"); l'art. 6, par. 3 ("le competenti autorità della Parte italiana assicurano il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno delle Aree"); nonché l'art. 9, par. 3 ("in caso di nascita o morte, i migranti sono sottoposti alle disposizioni della legge italiana").

Dalla lettura congiunta delle citate disposizioni appare chiaro che, con il Protocollo, l'Albania acconsente a che nelle "Aree" – e cioè su una parte del proprio territorio – non solo si irradiano i poteri normativi dello Stato italiano, ma anche e soprattutto che procedure amministrative siano svolte sulla base della legge italiana e che il rispetto di quest'ultima sia garantito mediante l'esercizio di poteri di coercizione e dei poteri tipici delle funzioni giurisdizionali. Per quanto breve sia il termine finale del Protocollo (in base all'art. 13, par. 2, cinque anni, tacitamente rinnovabili per un ulteriore identico periodo) e per quanto esigua sia la parte di territorio interessata dal fenomeno, ciò che colpisce è la profondità e l'estensione dei poteri concessi.

La figura che maggiormente si avvicina al sistema istituito dal Protocollo è costituita dalle concessioni in affitto e in amministrazione di territori, figura che risale a un contesto storico in cui il dominio coloniale era legittimo¹⁴. Un tipico esempio è costituito dalle cessioni cinesi a diverse Potenze europee a cavallo tra la fine dell'800 e l'inizio del '900. Anche l'Italia vi fece ricorso, con l'istituzione nel 1901 in territorio cinese di un *Settlement*, grazie all'accordo di Tientsin del 7 giugno 1902. L'accordo riguardava anche in quel caso una piccola area, che però – diversamente dal caso albanese – era concessa in affitto dalla Cina in perpetuità¹⁵. A quell'epoca risale del resto anche il trattato tra Cuba e Stati Uniti sulla cui base questi ultimi dispongono ancora oggi di una base militare a Guantanamo, utilizzata a distanza di molto tempo, a partire dal 1992, anno del colpo di stato che spodestò il presidente Aristide, che era stato eletto mediante elezioni democratiche, anche per il trattenimento dei profughi haitiani.

Il confronto con il precedente storico delle cessioni in affitto aiuta a comprendere la natura fenomeno con cui oggi ci confrontiamo. Può essere utile ricordare che la ricostruzione dei rapporti tra lo Stato cessionario e il territorio d'oltremare oggetto dei trattati di "cessione in affitto" fu oggetto di un interessante dibattito. Secondo una prima posizione, il fenomeno andava inquadrato in una logica di stampo privatistico, in base alla quale, proprio come accade

¹⁴ A tale prospettiva aderisce anche A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla dislocazione extraterritoriale dei migranti*, in *Riv. dir. int.*, 2024, p. 635 ss., 652-653.

¹⁵ Cfr., per una ricostruzione della spedizione italiana in Cina che condusse alla concessione, A. DEL BOCA, *Italiani, brava gente?*, Vicenza, 2005, pp. 89-106 e, in una prospettiva di storia giuridica, di recente L. NUZZO, *Quel che resta della sovranità. Concessioni e governo del territorio a Tianjin*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2017, p. 211 ss.

negli ordinamenti statali per il diritto di proprietà gravato di un usufrutto, anche nel diritto internazionale sarebbe concepibile la distinzione tra *nudum jus* e *exercitium juris*. Di conseguenza, lo Stato cedente manterrebbe il titolo di sovranità sul territorio, mentre il cessionario acquisterebbe il diritto di godere di esso, nei limiti consentiti dall'accordo. Contro questa prospettiva, altri autori, partendo dall'idea che lo schema privatistico non riuscisse a cogliere la vera essenza della sovranità, costituita proprio dal potere di governo, sostenevano che accordi come quelli cinesi dell'inizio del secolo scorso, che riconoscevano al cessionario *l'indisturbato esercizio* di poteri di governo su porzioni di territorio, non erano altro che cessioni, larvate, di sovranità¹⁶. L'adozione di una simile prospettiva, peraltro, non impediva di riconoscere la natura derivativa del titolo e l'idoneità dell'accordo a stabilire limiti all'esercizio dei poteri sovrani, consistenti il più delle volte nell'obbligo di versare una somma; o in obblighi concernenti il trattamento di persone o cose presenti sul territorio; o ancora, quando il rapporto obbligatorio non fosse perpetuo, di restituire il territorio una volta sopravvenuto il termine finale introdotto nel trattato¹⁷.

A distanza di decenni, assistiamo al riproporsi di quello stesso dilemma. I colleghi Çani e Mazellu ci hanno spiegato che la Corte costituzionale albanese ha risolto il problema della legittimità costituzionale del Protocollo, anche grazie all'adesione alla prima delle due ricordate prospettive, sostenendo in particolare che il Protocollo non modificherebbe l'integrità territoriale "sotto l'aspetto fisico" e non priverebbe il governo albanese della giurisdizione sul suo territorio¹⁸. Una simile ricostruzione parrebbe *prima facie* trovare un ancoraggio in due clausole del Protocollo: l'art. 11, par. 1, che pone a carico dell'Italia l'obbligo di restituzione delle Aree alla scadenza del Protocollo e l'art. 6, par. 2, in base al quale "le competenti autorità della Parte albanese assicurano il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nel perimetro esterno alle Aree e durante i trasferimenti via terra, da e per le Aree, che si svolgono nel territorio albanese". Tuttavia, a ben guardare, le clausole ricordate non

¹⁶ Per questa seconda posizione v., nella dottrina italiana, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, III ed., Napoli, 1968, p. 717 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti alla rilevante dottrina della prima metà del '900. Romano, che vedeva, invece, nelle concessioni "una cooperazione di poteri pubblici stranieri con i poteri pubblici territoriali cinesi", concedeva però che "dal punto di vista giuridico, gli Stati concessionari non hanno una potestà territoriale, ma in fatto essi si comportano talvolta rispetto alle loro aree come se questa potestà avessero" (S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Roma, 1918, pp. 99-100, corsivo aggiunto).

¹⁷ Cfr. ancora R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 718.

¹⁸ Il riferimento è all'intervento svolto durante il seminario tenutosi presso l'Università di Firenze il 25 marzo 2024. Per una (estrema) sintesi della sentenza della Corte costituzionale albanese, invece, v. qui: https://giurcost.org/contents/giurcost/news/conferenza_stamp.pdf.

consentono di ricostruire i rapporti tra i due Stati secondo lo schema privatistico della coesistenza tra diritto di proprietà e diritti reali di godimento¹⁹.

Quanto all'obbligo di restituzione, come spiegava la prospettiva realistica (o giuspubblicistica) ricordata più sopra, esso semplicemente *qualifica* il potere di governo italiano sulle "aree", ma non incide sulla reale natura dei poteri stessi, che presentano i caratteri di pienezza ed esclusività tipici della sovranità. È emblematico, da questo punto di vista, l'art. 6, par. 3, secondo il quale "le competenti autorità della Parte albanese possono accedere nelle aree, previo espresso consenso del Responsabile della struttura". La necessità del consenso italiano per gli organi albanesi di entrare nelle aree viene eccezionalmente a solo in caso di "incendio o grave e imminente pericolo che richiede un immediato intervento", previsione che sembra rispondere, peraltro, prevalentemente all'interesse della Parte italiana, più che di quella albanese.

Quanto alla circostanza che il perimetro esterno alle Aree è sottoposto – per quanto concerne il mantenimento dell'ordine e della sicurezza – alle competenti autorità albanesi, è importante tenere presente che la presenza delle forze di polizia albanesi è destinata a realizzarsi secondo uno schema in cui queste ultime integrano la figura di "organi messi a disposizione da parte di uno Stato a un altro". Esse sono chiamate cioè ad agire "nell'esercizio di prerogative dell'autorità di governo" dello Stato italiano, come richiesto dall'art. 6 del Progetto di articoli della Commissione per il diritto internazionale sulla responsabilità dello Stato per fatto illecito internazionale²⁰. Sostenere la tesi opposta, e cioè che le azioni di polizia compiute dai funzionari albanesi siano concepite nel Protocollo come attribuibili allo Stato albanese, pare scontrarsi con due elementi fondamentali: il primo è che tutto il Protocollo è inteso, come si è detto, a dare attuazione agli indirizzi del governo italiano in materia migratoria; il secondo è che la copertura di tutti "i costi relativi all'impiego dei mezzi e delle unità della Parte albanese, derivanti dalle disposizioni del presente Protocollo, sono sostenuti dalla Parte italiana (art. 8, par. 3).

3. Dei poteri *sostanzialmente* sovrani: qualche possibile ricaduta "pratica"

Ci sembra abbastanza chiaro, insomma, che con il Protocollo l'Italia abbia fatto ricorso a una figura antica (la cessione di territorio in affitto), intesa, oggi come

¹⁹ Schema peraltro già riutilizzato in dottrina contemporanea in relazione ad altre ipotesi di cessione in affitto: cfr. ad esempio Y. RONEN, *Territory, Lease*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2019, il quale identifica il cedente, nei trattati di concessione in affitto, ricorrendo al concetto di "ultimate sovereign"; M. STRAUSS, *Territorial Lesing in Diplomacy and International Law*, Leiden/Boston, 2015.

²⁰ Ci sembra condivisibile la ricostruzione di A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla dislocazione extraterritoriale dei migranti*, cit., p. 672, secondo il quale le forze di polizia albanesi agirebbero "in funzione servente e in conformità alle istruzioni ricevute dal personale italiano".

allora, “ad attenuare l’impressione che normalmente suscita l’espansione”²¹, anche se per raggiungere un obiettivo politico nuovo, tipico cioè dell’attuale fase storica. L’impronta neocoloniale del sistema che il Protocollo intende creare non risiede dunque né nella natura violenta della presenza sul territorio straniero, né nel carattere fittizio del consenso prestato dalle autorità straniere, come accadeva in età coloniale, ma nell’asservimento del territorio di una ex colonia alla realizzazione del programma politico della controparte e all’esercizio, da parte di quest’ultima, di poteri di governo tesi a dare attuazione a quel programma²².

Una simile prospettiva non è priva di riflessi giuridici “pratici”, sia dal punto di vista costituzionalistico sia da quello internazionalistico.

Sul primo versante, essa offre ulteriori argomenti alla tesi per cui la conclusione in forma semplificata di questo genere di accordi sarebbe contraria all’art. 80, non solo quando siano ingenti – e/o non previsti – gli oneri finanziari a carico delle finanze dello Stato, ma più in generale per la loro intrinseca natura politica²³. Quanto sin qui detto potrebbe, anzi, spingere a pensare che a venire in rilievo sia altresì la nozione di “variazioni di territorio” di cui all’art. 80 Cost., da intendersi in senso evolutivo, come ipotesi integrata non solo dalla figura classica dei trattati che definiscono i confini, ma anche dagli accordi volti ad ampliare gli spazi su cui l’Italia è chiamata a esercitare – anche se per un periodo limitato – poteri di governo. Un’ipotesi, dunque, non limitata solo a situazioni caratterizzate dall’ampliamento o dalla restrizione del territorio nazionale, ma anche dalla temporanea acquisizione di spazi equiparati a zone di transito o di frontiera, come nel caso del Protocollo (cfr., *infra*, par. 4). Ci riferiamo, come dovrebbe essere chiaro, non a singole, episodiche manifestazioni dei poteri di governo, ma di poteri equiparabili ai poteri di uno Stato sovrano,

²¹ Cfr. ancora R. QUADRI, *op. loc. cit.* Secondo l’illustre autore, “la materia si presta ad equivoci numerosi per la necessità ed opportunità nella quale si trovarono le diplomazie delle Potenze coloniali di occultare la realtà dei fenomeni, e sostanzialmente la realtà del fenomeno della espansione coloniale, dietro formule meno brutali dell’acquisto puro e semplice di una colonia” (R. QUADRI, *Diritto coloniale*, II ed., Padova, 1953, p. 22).

²² Già in età coloniale, peraltro, l’espansione territoriale non rispondeva solo a finalità di espansione demografica, di sfruttamento economico, o di prestigio, ma anche di “esternalizzazione” di politiche interne. Si trattava soprattutto dell’allontanamento dal territorio della madrepatria dei criminali, mediante la costruzione di “colonie penali”. Il codice penale italiano dava al Ministro della giustizia la facoltà di disporre che l’esecuzione della pena dell’ergastolo e della reclusione avesse luogo in una colonia o in un altro possedimento d’oltremare (cfr. Borsi, U., *Corso di diritto coloniale*, parte generale, Padova, 1932, p. 32 ss.). Sulle condizioni di detenzione nei bagni penali v., per quanto riguarda l’esperienza francese, la straordinaria descrizione in H. CHARRIÈRE, *Papillon*, 1969, trad. it. Milano, 1970.

²³ A. SPAGNOLO, *Sull’illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia di immigrazione*, in *SIDBlog*, disponibile all’indirizzo www.sidiblog.org, 2 novembre 2023. Più in generale, sulla natura politica degli accordi in materia di immigrazione v. C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 156 ss.

caratterizzati cioè da una tendenziale pienezza – comprendenti anche il potere di coercizione fisica – ed esclusività²⁴.

Sul versante internazionalistico, è bene subito chiarire che la ricostruzione qui proposta non è volta alla dimostrazione dell'invalidità del Protocollo. Ci sembra chiaro, infatti, che nessuna delle cause di invalidità codificate nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati può ragionevolmente venire in rilievo²⁵. Cionondimeno il discorso sin qui sviluppato resta rilevante almeno da tre punti di vista.

Il primo è quello della successione nei trattati. Sul punto mi limito davvero a un cenno, poiché non ha particolari riflessi pratici nel caso di cui ci stiamo occupando. Mi riferisco al fatto che un accordo di questo tipo, nonostante riguardi l'uso di una determinata parte di territorio, presenta un'evidente natura politica con la conseguenza che – in applicazione del principio *rebus sic stantibus* – non è trasmissibile in nessuna ipotesi di successione di uno Stato a un altro, tra le quali la dottrina internazionalistica italiana è, come noto, incline a ricomprendere anche i mutamenti radicali di governo. Da quel momento in poi, dunque, il potere di governo dello Stato "cessionario" sulla porzione di territorio non poggerrebbe più sul consenso del cedente, salvo una qualche diversa manifestazione di volontà del successore.

In secondo luogo, la natura altamente politica di ogni accordo riconducibile al modello delineato nel Protocollo è idonea a ripercuotersi sull'interpretazione del trattato e, in particolare, di clausole che contemplino una facoltà di denuncia, gravandola al contempo di un dovere di motivazione nei confronti della controparte, come fa l'art. 13, par. 3 del Protocollo. In caso di avvicendamento *ordinario* di un governo a un altro – in applicazione cioè delle regole costituzionali – si può ritenere che ove il nuovo governo intenda avvalersi della facoltà di denuncia, il dovere di motivazione posto a suo carico dal trattato debba essere interpretato in senso "debole". Più precisamente, per un verso, sarebbero sufficienti a soddisfarlo anche indicazioni non particolarmente

²⁴ Va peraltro rilevato che – secondo quanto riportato in S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, cit., p. 99 – vigente lo Statuto albertino, il Parlamento italiano non fu chiamato ad approvare la concessione cinese di Tient-sin anche perché non importava un aumento di territorio.

²⁵ Non ci pare in particolare che la raffigurazione da parte albanese della conclusione del Protocollo quale idoneo ad assicurare una conclusione positiva della procedura di ammissione nell'Unione europea integri la figura dell'errore. Basti al riguardo notare che l'eventuale errore cadrebbe su un elemento di diritto, vale a dire la conoscenza della procedura stessa di ammissione disciplinata nel Trattato UE. E neppure potrebbe la condotta italiana essere considerata fraudolenta ai fini dell'applicazione della regola sul dolo. Nonostante sia acclarato che l'Italia abbia promesso il suo impegno per favorire la conclusione del procedimento medesimo (pubblicamente ribadite dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano nella dichiarazione alla stampa), ci pare davvero difficile considerare una simile promessa come integrante un "raggiro" da parte italiana. Per una ricostruzione abbastanza recente della figura del dolo v. G. PUMA, *Negoziato in mala fede e cause di invalidità dei trattati internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 394 ss.

dettagliate e, per un altro verso, che l'adempimento dell'obbligo di motivazione non costituisce una condizione per il legittimo esercizio del diritto di denuncia. E ciò, nonostante il fatto che il principio *pacta sunt servanda* potrebbe condurre in altri contesti a diverse soluzioni interpretative²⁶.

In terzo luogo, sul versante della responsabilità internazionale dello Stato, la ricostruzione proposta comporta che lo Stato "cessionario" sia responsabile, oltre che delle violazioni eventualmente commesse dai suoi organi nelle "aree"²⁷, anche di quelle commesse dagli organi messi a disposizione dallo Stato "cedente", in particolare nel perimetro esterno e durante le operazioni di trasferimenti da e verso le strutture di trattenimento²⁸, a meno che non sia dimostrato – in relazione a un caso specifico – che la catena di comando nel cui quadro la violazione è avvenuta sia tutta interna a quest'ultimo Stato. In altri termini, la funzionalizzazione dell'attività dell'organo a obiettivi politici dell'altro Stato e la copertura dei costi necessari al loro svolgimento determina una sorta di presunzione relativa, superabile per prova contraria²⁹.

4. Zone di transito remote

Anche se si considera la dimensione spaziale del fenomeno che stiamo esaminando, la particolare modalità di esternalizzazione delle procedure di asilo e

²⁶ Per raggiungere il risultato interpretativo indicato nel testo non occorre scomodare la categoria dei trattati ineguali alla quale, nonostante i suoi confini alquanto incerti (M. CRAVEN, *What Happened to Unequal Treaties? The Continuities of Informal Empire*, in *Nordic Journal of International Law*, 2005, p. 355 ss.), ci sembra difficile ricondurre il Protocollo. Ciò soprattutto se si accetta la definizione di Conforti per cui sono da considerarsi ineguali "i trattati rispetto ai quali una parte non abbia disposto di un ampio margine di potere contrattuale" (B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed., Napoli, 2018, p. 144). Ciò nonostante il fatto che l'Albania è stata certamente spinta a concludere il Protocollo "nella prospettiva dell'adesione della Repubblica di Albania all'Unione europea" (cfr. il Preambolo del Protocollo) e in considerazione delle assicurazioni italiane sul sostegno alla prospettiva stessa.

²⁷ Da questo punto di vista, anche ove l'Italia non avesse espressamente riconosciuto – come pure ha fatto – la propria giurisdizione sulle strutture collocate in territorio albanese, l'ampiezza dei poteri di controllo sulle strutture medesime e sulle persone che si trovano nelle strutture stesse integrerebbero *in ogni caso* la nozione di "controllo effettivo" elaborata dai diversi organismi di controllo sul rispetto dei diritti umani e, in particolare, dalla Corte europea dei diritti umani.

²⁸ Ciò in ragione dell'operatività della ricordata regola di attribuzione codificata dalla Commissione di diritto internazionale all'art. 6 del Progetto. Cfr. ancora A. SACCUCCI, op. loc. cit.

²⁹ Va peraltro notato che il fatto che il cedente abbia, in base all'accordo, titolo al "riscatto" del territorio una volta sopraggiunto il termine potrebbe spingere a ritenere che persistano a suo carico – su quel territorio – degli obblighi positivi "minimi", di carattere residuale, del tipo di quelli indicati dalla Corte europea dei diritti umani nella situazione (diversa, ma con elementi di similitudine) in cui a uno Stato sia temporaneamente sottratta parte del suo territorio per effetto di un'occupazione straniera. Si potrebbe pensare anche in questo caso ad un obbligo di "endeavour, with all the legal and diplomatic means available to it *vis-à-vis* foreign States and international organisations, to continue to guarantee the enjoyment of the rights and freedoms defined in the Convention" (sentenza del 8 luglio 2004, *Ilaşcu e altri c. Moldova e Russia*, ric. n. 48787/1999, par. 333).

del trattenimento dei migranti escogitata nel Protocollo presenta degli aspetti di originalità. Se, come si è visto, per effetto del Protocollo aree territoriali albanesi sono attratte ai poteri di governo dello Stato italiano, ciò non significa che queste stesse aree integrino la nozione di territorio nazionale. Nelle diverse relazioni del Convegno è stata più di una volta evocata la natura “simbolica” del Protocollo, e cioè la forza immaginifica che ha presso l’opinione pubblica l’idea di fondo che vi è sottesa: confinare i migranti in spazi situati *fuori* del territorio italiano, impedendo loro l’accesso al territorio stesso. Su questo aspetto, vorrei svolgere tre brevi osservazioni.

In primo luogo, vorrei soffermarmi sulla qualificazione delle aree destinate a ospitare le strutture italiane per il trattenimento dei migranti. Se il Protocollo usa il termine “Aree”, la legge italiana di autorizzazione alla ratifica aggiunge a siffatta neutra denominazione quella di “zone di frontiera o di transito”, cui le aree sono equiparate ai fini dell’esecuzione del Protocollo da parte italiana³⁰. Ora, è bene ricordare che le zone di frontiera sono considerate dal diritto dell’Unione europea e, in particolare, dalla cd. Direttiva ‘procedure’ come degli spazi sottoposte al potere di governo degli Stati membri, ma non facenti parte dei rispettivi territori nazionali. Basti rammentare al riguardo che l’art. 43, par. 2, stabilisce che se la domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera non sia presa entro il termine di quattro settimane, lo Stato è tenuto ad ammettere il richiedente nel suo territorio, affinché la domanda sia esaminata secondo la procedura ordinaria.

Nel corso del convegno è stato spiegato con dovizia di dettagli che l’equiparazione delle ‘aree’ oggetto del Protocollo alle zone di transito o frontiera risponde all’obiettivo di rendere applicabili le cd. procedure di frontiera all’esame delle domande di protezione internazionale, caratterizzate, come noto, da un’accelerazione rispetto alle procedure “comuni”, in particolare per effetto dell’impiego della dottrina dello Stato di origine sicuro, e da significative compressioni del diritto di ricorso³¹. Ciò su cui vorrei attrarre l’attenzione è la circostanza che per la prima volta nella prassi italiana, le zone di transito si fanno *remote*. Con il Protocollo assistiamo cioè all’allontanamento di spazi – le zone di transito o di frontiera, per l’appunto – che siamo abituati a considerare come prossimi al territorio statale (posti di polizia ai confini, zone di transito

³⁰ “Ai fini dell’esecuzione del Protocollo, le aree di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera c), del Protocollo medesimo sono equiparate alle zone di frontiera o di transito individuate dal decreto del Ministro dell’interno adottato ai sensi dell’articolo 28-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25” (l. n. 14/2024, art. 3, par. 3).

³¹ Va anche tenuto presente che il trattenimento nelle “Aree” di cui al Protocollo comporta ulteriori compressioni dei diritti delle persone trattenute, già solo in ragione della lontananza dei luoghi di trattenimento dal territorio italiano. Si veda, in questo fascicolo, il contributo di F. DE VITTOR.

aeroportuali, ecc.)³². La cd. “finzione di non-ingresso” delle persone che si trovano nelle zone suddette è insomma spinta ai suoi limiti estremi.

È fuor di dubbio, però, e vengo così alla seconda osservazione, che un’evoluzione di questo tipo pone problemi di compatibilità con il diritto dell’Unione europea di non facile soluzione. Da un lato, si deve osservare – al di là della considerazione che essa è in linea con gli orientamenti politici prevalenti nei Paesi membri e nelle stesse istituzioni – che le zone di transito o di frontiera non sono definite negli strumenti che ad esse fanno riferimento. Il diritto dell’Unione si preoccupa, insomma, di disciplinare le procedure che si svolgono nelle zone, ma lascia poi agli Stati il compito di localizzare le zone medesime, senza indicare particolari criteri sostanziali da seguire e, in particolare, per quel che qui interessa, senza prevedere esplicitamente un vincolo di prossimità territoriale. Tuttavia, non si può fare a meno di notare, da un altro lato, che tanto la direttiva del 2013 quanto il nuovo regolamento ‘procedure’ sembrano presupporre zone di transito prossime, e non remote, rispetto ai territori degli Stati membri. E, del resto, è proprio la lontananza dal territorio nazionale a sollevare quei profili di tenuta complessiva del diritto di difesa dei richiedenti asilo che sono emersi tanto nel corso del convegno che nella giurisprudenza italiana richiamata in apertura del presente contributo.

Si deve, però, anche aggiungere, e vengo così alla terza osservazione, che una volta stabilite le zone di frontiera, queste ultime rientrano a pieno titolo nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione e, in particolar modo, delle direttive “procedure” e “accoglienza”. La prima si applica, infatti, “a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali, o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale”. Analogamente, la seconda 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 qua lità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale”³³. E, come si è già notato, la prima delle due direttive si preoccupa di tenere distinte le zone di transito o frontiera dal territorio

³² Cfr. F. RONDINE, *La condizione giuridica dello straniero nelle zone di transito aeroportuali*, Napoli, 2025.

³³ Cfr. l’art. 3 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013. Nessun rilievo ha, ai fini del Protocollo, il par. 2 comune all’art. 3 delle due citate direttive, in base al quale la direttiva non si applica “alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri”, spazi con cui le strutture italiane in Albania non presentano evidentemente alcuna significativa similitudine.

nazionale³⁴. Di conseguenza, l'equiparazione delle strutture in Albania a una zona di transito reca con sé la piena applicabilità del diritto dell'UE alle "aree". Su quest'ultimo aspetto non può legittimamente incidere l'ambigua clausola di limitazione contenuta nella legge di autorizzazione ("in quanto compatibile"). Si può forse sostenere che il legislatore sia caduto... in errore, ritenendo di poter unilateralmente sottrarre – anche solo parzialmente – una zona di transito alla disciplina comunitaria.

5. Espansione dei poteri di governo, giurisdizione, rispetto dei diritti umani

Parafrasando Umberto Eco, potremmo dire che, come il fascismo, anche il colonialismo è eterno, per quanto si presenti secondo forme diverse a seconda delle circostanze storiche³⁵. La persistenza, oggi, di una prospettiva (neo)coloniale va evidentemente inquadrata in un ordinamento internazionale diverso rispetto a quello precedente la seconda guerra mondiale, caratterizzato dalla presenza di norme (il principio di autodeterminazione dei popoli, il divieto di uso o minaccia della forza nei rapporti internazionali, il rispetto dei diritti umani) che impediscono il semplice ripetersi delle esperienze pregresse, delle stesse forme cioè in cui i fenomeni d'espansione territoriale si sono presentati in passato. Tuttavia, sono del parere che dobbiamo guardarci da una visione legalistica del problema, che si limiti per esempio a ripetere acriticamente che a tali norme e valori è oggi assegnata natura fondamentale. E ciò perché il diritto internazionale è materia di continui scontri e tensioni tra gli stati, tra i poteri, nella società; scontri e tensioni che investono perimetro e interpretazione degli stessi valori fondamentali.

Sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, il convegno del 25 marzo 2024 ha permesso di comprendere che la posta che l'applicazione del Protocollo mette in gioco è molto alta. L'applicazione alle strutture italiane in Albania degli strumenti internazionali e dei meccanismi di controllo ivi previsti è tanto più importante ove si consideri che relativamente ad esse si cumulano due distinte ragioni di preoccupazione per il rispetto dei diritti umani, essendo esse state "equiparate" dal legislatore, per un verso, alle zone di transito, e per altro verso agli "hotspot" e ai "centri di permanenza per il rimpatrio"³⁶.

In quanto zone di transito, valgono le preoccupazioni espresse, in un noto rapporto del 2019, dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in cui si sottolinea l'incertezza da parte delle stesse forze di

³⁴ Sulla circostanza che il CPR di Gjader non integri la nozione di territorio dello Stato si sofferma di recente la Corte di Appello di Roma nella pronuncia del 19 aprile 2025 (R.G. n. 2025/2208) di non convalida del trattenimento, nel centro stesso, di un cittadino marocchino che, dopo essere stato trasferito in Albania aveva presentato domanda di protezione internazionale.

³⁵ U. ECO, *Il fascismo eterno*, Milano, 2017.

³⁶ Cfr. l. n. 14/2024, art. 3, quarto comma.

polizia circa lo status delle zone di frontiera e transito, e la preoccupazione che da una simile incertezza deriva per l'effettivo rispetto dei diritti delle persone che vi si trovano³⁷.

In quanto hotspot, poi, non si può mancare di sottolineare, il numero crescente di violazioni accertate dalla Corte europea dei diritti umani per strutture analoghe collocate in Italia, sia sotto il profilo delle condizioni della detenzione, soprattutto a causa del sovraffollamento degli spazi e delle relative condizioni igieniche (attestate anche in rapporti del Garante nazionale), che considerate alla luce della durata della detenzione, per la Corte costituiscono trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 della Convenzione³⁸; sia per alcune pratiche (come quella di ordinare ai migranti di restare nudi in un'unica stanza per effettuare visite mediche "collettive" sotto lo stretto controllo della polizia; o come quella di sottoporre a un controllo costante della polizia "un clima di minaccia e violenza" anche durante le interviste volte a esaminare le richieste di protezione internazionale), pratiche anch'esse giudicate dalla Corte contrarie all'art. 3³⁹.

Non posso tuttavia non osservare da ultimo che il solo fatto dell'esistenza di meccanismi internazionali di controllo sul rispetto dei diritti umani non è di per sé idoneo a far venir meno le preoccupazioni di cui il Garante nazionale si è fatto a più riprese portavoce. Non sono rari i casi in cui gli Stati perseverano in prassi che la Corte ha giudicato contrarie alla Cedu. Si tratta di un problema troppo vasto per essere qui anche solo abbozzato. Preoccupa però che nel Protocollo l'Italia metta in qualche modo in conto future violazioni, accettando

³⁷ «Dai colloqui avuti nel corso della visita con i responsabili della Polizia di frontiera è emersa la concezione che la zona di transito degli aeroporti sia una sorta di "area sterile", che non potrebbe essere considerata "ancora" territorio italiano dovendo ritenersi che le persone ivi presenti non abbiano ancora fatto accesso al territorio nazionale, fintantoché non siano autorizzate dalla Polizia. Ne deriverebbe che tali zone sono sottoposte ad una disciplina speciale, "a tutti gli effetti sotto la totale responsabilità della Polizia italiana, ma per certi versi giuridicamente oltre frontiera" (Garante nazionale, *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera*, disponibile all'indirizzo <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/>, gennaio/febbraio 2019, 6). L'art. 4, diciannovesimo comma, della l. n. 14/2024, prevede che il Garante può svolgere i suoi compiti di monitoraggio sul rispetto dei diritti nelle "aree", senza però maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

³⁸ Corte europea dei diritti umani, 30 marzo 2023, *J.A. e altri c. Italia*, ric. n. 21329/18, paragrafi 58-67. La Corte ha anche constatato l'arbitrarietà della detenzione, dal momento che la disciplina applicabile, inclusa quella dell'Unione, non offriva un fondamento chiaro e accessibile per la detenzione negli hotspot, in violazione dell'art. 5, paragrafi 1, 2 e 4 della Convenzione (paragrafi 79-99). V. anche la giurisprudenza adottata sulla base dei principi ivi affermati, riportata alla nota successiva, relativa a fatti avvenuti tra il 2017 e il 2019.

³⁹ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 16 novembre 2023, *A. E. e altri c. Italia*, ric. n. 18911/17, paragrafi 82-94. In applicazione dei principi affermati in *J.A.* si è poi formata una linea di giurisprudenza. V. soprattutto le sentenze rese il 19 ottobre 2023, nei casi, *M.A. c. Italia*, ric. n. 13110/18, paragrafi 15-19 e *A.S. c. Italia*, ric. n. 20860/20, paragrafi 19-23; 19 ottobre 2023, *A.B. v. Italia*, ric. n. 13755/18, paragrafi 23-28.

finanche di pagarne il prezzo. Mi riferisco all'art. 12, par. 2, in base al quale "la Parte italiana sostiene i costi di rappresentanza legale nonché quelli processuali e di risarcimento dei danni in caso di azioni intentate contro la Repubblica d'Albania da terzi relativamente all'attuazione del presente Protocollo, ivi comprese azioni od omissioni della Parte italiana nei confronti dei migranti, ovvero a seguito delle autorità italiane". La straordinaria ampiezza della clausola è chiarita nell'allegato II al Protocollo che precisa che essa si riferisce tanto ai risarcimenti dei danni derivanti da decisioni di tribunali internazionali quanto ai costi relativi alle spese processuali⁴⁰.

Ora, sappiamo tutti che l'importanza progressivamente assunta dai meccanismi internazionali di controllo sul rispetto dei diritti umani ha riposato negli ultimi decenni, prima ancora che sul rischio per gli Stati di sostenere costi elevati dal punto di vista finanziario, su quello dell'accertamento stesso di una violazione, in particolare per la ferita all'"onorabilità" dello Stato che ne deriva. La clausola appena riportata potrebbe stare ad indicare che il timore di futuri accertamenti sia in un certo senso assorbito da una valutazione monetaria, da un semplice bilanciamento tra costi (meramente finanziari) e benefici, in cui questioni di "onore" sostanzialmente scompaiono. Dobbiamo essere consapevoli, insomma, che lo scontro che oggi si delinea non riguarda più solo l'interpretazione di questo o quel singolo diritto, ma la logica stessa che è alla base dei sistemi internazionali di protezione dei diritti umani.

⁴⁰ Parla al riguardo, molto efficacemente, di "polizza assicurativa" A. SACCUCCI (*Il Protocollo Italia-Albania sulla dislocazione extraterritoriale dei migranti*, cit., p. 680).