

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2024

Data: 4 giugno 2024

***L'art. 80 della Costituzione alla prova della prassi: brevi note e spunti  
comparatistici a partire dal caso del Protocollo italo-albanese in materia  
migratoria\****

di **Andrea Fiorentino** – *Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Sapienza  
Università di Roma*

TITLE: Article 80 of the Constitution to the test of practice: brief notes and comparative insights from the case of the Italian-Albanian Protocol on Migration

ABSTRACT: Il contributo intende far luce sul trattamento procedurale riservato al Protocollo sulla cooperazione in materia migratoria firmato da Italia e Albania il 6 novembre 2023, rispetto al quale si è assistito a una divaricazione tra l'itinerario inizialmente ipotizzato dal Governo (la conclusione in forma semplificata) e quello infine prescelto (la ratifica previa autorizzazione delle Camere ai sensi dell'art. 80 Cost.). La ricostruzione di questo caso offre un'occasione utile per riflettere sul modello costituzionale di ripartizione del *treaty-making power* e sulla sua debole prescrittività, ripetutamente compressa e nullificata da prassi governative elusive della sua lettera e del suo spirito. Tenendo anche conto delle indicazioni che emergono dal panorama comparato, e in modo particolare dal Regno Unito e dall'Albania, il saggio tenta di tracciare le direttrici di un auspicabile recupero della prescrittività dell'art. 80 Cost., soppesando tanto le soluzioni interne al circuito politico, quanto i rimedi giudiziari possibili *de iure condito* e *de iure condendo*.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

The contribution aims to shed light on the procedural treatment given to the Protocol on Cooperation in Migration Matters signed by Italy and Albania on November 6, 2023, which showed a gap between the route initially assumed by the government (conclusion in a simplified form) and the one finally chosen (ratification after authorization by the Chambers pursuant to Article 80 of the Constitution). The reconstruction of this case offers a useful opportunity to reflect on the constitutional model of treaty-making power allocation and its weak prescriptiveness, repeatedly compressed and nullified by government practices elusive of its letter and spirit. The inquiry attempts to trace the directions of a desirable recovery of the prescriptiveness of Article 80 Const, weighing both solutions within the political circuit and possible judicial remedies *de iure condito* and *de iure condendo*, also considering the indications emerging from the comparative landscape, and particularly from the United Kingdom and Albania.

**KEYWORDS:** articolo 80; conclusione dei trattati; autorizzazione parlamentare alla ratifica; potere estero; article 80; treaty-making power; parliamentary authorization to ratify; foreign relations power

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Una breve ricostruzione del modello costituzionale di ripartizione del *treaty-making power*. – 3. Il Protocollo italo-albanese: dalla prefigurata continuità con le prassi elusive dell’art. 80 Cost. al rientro nei binari della legalità costituzionale. – 4. Il recupero della prescrittività dell’art. 80 Cost.: spunti comparatistici e problemi aperti. – 4.1. Il caso del *Memorandum of Understanding* tra Regno Unito e Ruanda in materia di asilo. – 4.2. Da Tirana, una lezione per Roma?

## **1. Introduzione**

Il 6 novembre 2023 la Presidente del Consiglio italiana Giorgia Meloni e il Primo Ministro della Repubblica di Albania Edi Rama, a margine di un vertice bilaterale a Palazzo Chigi, hanno annunciato e sottoscritto un accordo internazionale formalmente denominato “*Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*”.

Nelle parole della Presidente del Consiglio, il Protocollo è inteso a disegnare «la cornice politica e giuridica» di una nuova collaborazione con l’Albania nel contrasto all’immigrazione irregolare<sup>1</sup>. Nello specifico, il testo e i suoi due allegati – pubblicati prima dal Governo albanese, l’8 novembre, e poi dalla controparte italiana, il 15 novembre<sup>2</sup> – autorizzano l’Italia ad esternalizzare in due strutture da allestire in territorio albanese, sotto la sua giurisdizione e con spese totalmente a suo carico, le procedure di frontiera e di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea, relativamente a una parte dei migranti soccorsi da navi italiane in acque extra-UE.

Non rientra fra gli obiettivi del presente contributo quello di interrogare i profili di compatibilità sostanziale delle clausole del Protocollo con gli accordi internazionali in materia di diritti umani e di immigrazione e asilo dei quali l’Italia è parte, e con il diritto dell’Unione europea<sup>3</sup>.

Il *focus* dell’indagine, piuttosto, sarà sulla questione del “giusto procedimento” di formazione della volontà dello Stato di vincolarsi al rispetto all’accordo, con riferimento alla quale si è assistito a una significativa divaricazione tra l’*iter* procedurale inizialmente ipotizzato dal Governo (la conclusione in forma semplificata) e quello infine prescelto (la ratifica previa autorizzazione delle Camere). La ricostruzione di questo recente caso offre un’occasione utile per riflettere sul modello costituzionale di ripartizione del *treaty-making power* e per saggiare, tenendo anche conto delle tendenze in atto nel panorama comparato, lo stato di salute dell’art. 80 della Costituzione: una disposizione che ci sembra meriti uno *status* di “osservato speciale”, se è vero che durante l’intero arco della storia repubblicana la sua portata prescrittiva è stata ripetutamente compressa e finanche nullificata dal ricorso a prassi elusive della sua lettera e del suo spirito.

---

<sup>1</sup> Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d’Albania, l’intervento del Presidente Meloni, 6 novembre 2023, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>2</sup> V. il testo del Protocollo e dei suoi due allegati, in <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf>.

<sup>3</sup> Su tali profili, cfr. C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, 112 ss.; A. CIERVO, *Il protocollo stipulato tra Italia ed Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento*, in *Diario di diritto pubblico*, 28 marzo 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; ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE, *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 *asgi.it*, 22 novembre 2023.

## 2. Una breve ricostruzione del modello costituzionale di ripartizione del *treaty-making power*

La Costituzione repubblicana non reca una disciplina articolata ed esaustiva del procedimento di conclusione dei trattati internazionali. Piuttosto, essa si limita a individuare alcune categorie di trattati di cui le Camere debbono autorizzare con legge la ratifica (art. 80 Cost.) e a stabilire che il Presidente della Repubblica «ratifica i trattati internazionali» previa, quando occorra, l'anzidetta autorizzazione (art. 87, VIII comma, Cost.).

Tra le pieghe di questo scarno quadro normativo è tuttavia possibile rinvenire una competenza del Governo che, sebbene implicita e di carattere residuale rispetto a quella delle Camere e a quella del Capo dello Stato, codificate in funzione garantista, nondimeno risulta – come evidenziato in dottrina – «tendenzialmente onnicomprensiva»<sup>4</sup>: sicché è pacifico che esso, oltre a essere padrone dell'*an* e del *quando* della ratifica<sup>5</sup>, emanata dal Presidente ma sostanzialmente governativa (*ex art.* 89, I comma, Cost.), è anche titolare dell'iniziativa e della conduzione dei negoziati, e della decisione di concluderli mediante la firma del testo concordato<sup>6</sup>. Tale competenza generale, lungi dal configurare, come pure è stato sostenuto da alcuni, una «funzione autonoma di governo»<sup>7</sup> sottratta al controllo parlamentare e al principio della separazione dei poteri, trova in realtà limiti invalicabili nel disposto dell'art. 80 Cost., manifestazione di un deciso *favor* dei costituenti – in rottura con l'assetto statutario<sup>8</sup> – per un intervento sostanziale del Parlamento, quale suprema espressione della sovranità popolare, nel procedimento di conclusione dei trattati più significativi<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1002.

<sup>5</sup> Il riferimento alla «ratifica» deve essere inteso *lato sensu*: l'atto con il quale lo Stato dichiara solennemente la volontà di vincolarsi al rispetto di un accordo internazionale può assumere, a seconda dei casi, le equivalenti forme della «ratifica» (*stricto sensu*), dell'«accettazione», dell'«approvazione» o dell'«adesione» (art. 2, co. 1, b, della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati).

<sup>6</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989, 18.

<sup>7</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, nn. 2-3, 1960, 344. Per una critica di questa ricostruzione, cfr. G. BRUNELLI, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Padova, Cedam, 27 ss.

<sup>8</sup> Sul modello di limitata parlamentarizzazione del *treaty-making power* accolto dallo Statuto albertino (art. 5) e sulle relative prassi applicative, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997.

<sup>9</sup> Sulla genesi dell'art. 80 Cost., cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Foro italiano, 1979, 151 ss., il quale evidenzia come l'orientamento favorevole a un intervento selettivo del Parlamento («garantismo moderato») sia infine prevalso sulla tesi a sostegno di un suo intervento pieno e completo («garantismo integrale») e sulle posizioni intermedie.

La Costituzione, infatti, qualificando l'intervento del Parlamento come un'autorizzazione, lo ha collocato in modo inequivocabile in una fase precedente alla ratifica, elevandolo a *conditio sine qua non* della stessa e, pertanto, a estrinsecazione di una sua effettiva compartecipazione alla formazione della volontà dello Stato di obbligarsi sul piano internazionale; con la conseguenza che non avrebbe dovuto più trovare spazio la precedente prassi di mettere le Camere di fronte al *fait accompli* di trattati già perfezionati e in vigore, e quindi nella condizione di non poter negare la loro approvazione senza assumersi la grave responsabilità di minare la credibilità internazionale dell'Italia ed, eventualmente, di integrare un illecito internazionale per inadempimento. In aggiunta, l'intervento dei due rami del Parlamento è stato notevolmente esteso nel suo ambito applicativo: per quanto infatti l'autorizzazione sia rimasta formalmente limitata, in continuità con la disciplina statutaria, a determinate categorie di trattati (ossia quelli che «sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi»), dal punto di vista sostanziale esse sono state scientemente disegnate per includere tutti gli accordi la cui conclusione potesse avere «un'incidenza notevole su aspetti essenziali della [...] vita nazionale»<sup>10</sup>. Un risultato conseguito soprattutto mediante il riferimento ai trattati «di natura politica»: una formula volutamente elastica e di irrisolvibile indefinitezza, idonea a fungere da «clausola di chiusura» dell'art. 80 Cost.<sup>11</sup>, prescrivendo l'autorizzazione delle Camere per la ratifica di quei trattati che, non ricadenti nelle altre tipologie, più precisamente definite, avessero comunque «una diretta e manifesta rilevanza per tutta la comunità statale o per il funzionamento dello Stato-apparato», ovvero comportassero «vincoli che incidono in maniera non trascurabile sulla politica estera della Repubblica»<sup>12</sup>. In ultima analisi, come evidenziato da autorevole dottrina, questa categoria di accordi rappresenta la specifica declinazione, nell'ambito del *treaty-making power*, del principio generale che sorregge il sistema parlamentare previsto dalla Costituzione: quello della compartecipazione del Parlamento alla funzione di indirizzo politico, comprensiva della co-determinazione delle scelte fondamentali di politica estera<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 161. Così anche S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 11.

<sup>11</sup> Cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1984, 609.

<sup>12</sup> A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 162.

<sup>13</sup> Così V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 539 s. In tal senso, da ultimo, cfr. anche R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed*

La conformità del modello di ripartizione del *treaty-making power* ai caratteri generali del regime parlamentare fornisce un appiglio esegetico sistematico per risolvere la *vexata questio* relativa alla portata giuridica della legge *ex art. 80 Cost.* La risalente contrapposizione tra l'orientamento che la qualifica come atto di controllo<sup>14</sup> e quello che la identifica come atto di indirizzo<sup>15</sup> può infatti ritenersi “dialetticamente” superata in ragione del riferimento all'indissolubile politicità del rapporto entro cui si colloca una procedura che, indiscutibilmente, risponde a uno schema giuridico di controllo: in sede di esame e di approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica, infatti, le Camere sono chiamate a esercitare un controllo politico, «il cui metro di giudizio è l'opportunità politica e l'unico parametro individuabile è quello dell'indirizzo politico codeterminato da parlamento e governo nel momento dell'instaurarsi della relazione fiduciaria»<sup>16</sup>, il richiamo al quale, a ogni modo, non pone alcun obbligo in capo ad esse; proprio perché «non hanno vincoli nella decisione, che è politica» e comporta quindi un'assunzione di corresponsabilità, è innegabile che le Camere «compartecipano alla formazione del trattato»<sup>17</sup>. Un simile ricostruzione, prossima a quella dei teorici di una funzione unitaria di indirizzo-controllo<sup>18</sup>, consente di qualificare la legge *ex art. 80 Cost.* come un atto *polifunzionale*, espressione, al contempo, di un giudizio sull'operato del Governo e di una compartecipazione del Parlamento alla formazione della volontà dello Stato di vincolarsi<sup>19</sup>.

Il modello costituzionale brevemente ricostruito iscrive l'ordinamento italiano tra quelli nei quali ha raggiunto gli approdi più avanzati – usando le parole del *Bundesverfassungsgericht* – la

---

*equilibrio di potenza nella società internazionale. Problemi comparatistici*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2020, 271 s.

<sup>14</sup> Cfr. *ex multis* T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952, 14; R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, 203; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961, 146 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana...*, op. cit., 48 ss. V. anche Corte cost., sent. n. 295/1984, p.to 6 cons. dir.

<sup>15</sup> Cfr., *ex multis*, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 24 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, 647; A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 155 s.; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1984, 448; A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1984, 559 ss.; L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, 677 ss.; M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 117 ss.

<sup>16</sup> V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, op. cit., 552.

<sup>17</sup> Ivi, 553. Cfr. anche ID., *La Costituzione italiana...*, op. cit., 66 s.

<sup>18</sup> Per questa tesi, cfr. A. BALDASSARRE, *I poteri di indirizzo-controllo del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quaderni di democrazia e diritto*, n. 2, 1978, 181 ss.; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 94 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 805 s.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, 644.

tendenza storica «verso una maggiore parlamentarizzazione del processo decisionale di politica estera»<sup>20</sup>. Nelle democrazie avanzate, al netto di alcune ineliminabili specificità e differenze, la partecipazione delle istituzioni rappresentative al procedimento di *treaty-making* trova infatti la sua manifestazione più tipica ed efficace in un intervento del Parlamento o di una sua parte nella forma di un'autorizzazione (espressa o tacita) a perfezionare un trattato rivolta all'Esecutivo – in genere estesa alla totalità degli accordi più importanti tramite i quali gli Stati assumono obblighi, allo scopo di salvaguardare anche sul piano dell'azione esterna dell'organizzazione statale le competenze fondamentali attribuite alle assemblee parlamentari nell'ordine costituzionale interno<sup>21</sup>.

### **3. Il Protocollo italo-albanese: dalla prefigurata continuità con le prassi elusive dell'art. 80 Cost. al rientro nei binari della legalità costituzionale**

A fronte di un'applicazione generalmente corretta dell'art. 80 Cost., nella prassi si sono registrati numerosi casi nei quali il Governo ha usato la sua competenza a valutare se i trattati da esso negoziati e sottoscritti rientrano o meno nelle categorie annoverate dalla disposizione per eludere un intervento autorizzativo del Parlamento costituzionalmente necessario. L'Esecutivo ha infatti più volte concluso in forma semplificata, o eseguito provvisoriamente, non soltanto accordi dotati di «natura politica», ma anche accordi ricadenti nelle altre tipologie dai contorni meglio definiti<sup>22</sup>.

Nell'esperienza repubblicana, il ricorso agli accordi in forma semplificata ha sopravanzato in netta misura l'utilizzo dei trattati conclusi solennemente dal Capo dello Stato<sup>23</sup>. Aderendo alla conclusione cui è pervenuta, con varietà di itinerari argomentativi, la dottrina prevalente<sup>24</sup>, riteniamo che la forma semplificata non sia illegittima, a condizione che non sia impiegata per il

<sup>20</sup> BVerfGE 68, 1 (1984), 143 (traduzione nostra).

<sup>21</sup> Per un utile quadro di sintesi del panorama comparato, cfr. P.-H. VERDIER, M. VERSTEEG, *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, OUP, 137, 139 ss.

<sup>22</sup> Sul tema, da ultimo, cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2018, 435 ss.

<sup>23</sup> Cfr. i dati relativi al periodo 1994-2007 in E.C. RAFFIOTTA, *Potere estero...*, op. cit., 9 ss.

<sup>24</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana...*, op. cit., 208 ss., e l'ampia bibliografia ivi menzionata. Per la tesi minoritaria dell'illegittimità costituzionale di tali accordi, cfr. da ultimo F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1570.

perfezionamento di accordi ricompresi nelle categorie *ex art. 80 Cost.* E questo, considerato il silenzio di una carta che menziona unicamente i trattati sottoposti alla ratifica del Presidente: un vuoto che, tuttavia, si può considerare colmato da quel principio generale di libertà delle forme che, come norma di diritto internazionale consuetudinario, entra nell'ordinamento italiano con rango costituzionale dal varco dell'art. 10, I comma, Cost.<sup>25</sup> D'altra parte, la conclusione di tali accordi ha trovato un esplicito riconoscimento ad opera delle stesse Camere, con l'approvazione della legge n. 839 del 1984<sup>26</sup>, ed è stata inoltre oggetto di ricognizione, da ultimo, in una circolare del Ministero degli Affari esteri del 2008<sup>27</sup>. Quest'ultima, particolarmente rilevante a livello operativo, identifica «determinati accordi esecutivi contemplati o comunque previsti in altri Accordi quadro» quali «limitati casi» nei quali la ratifica non è necessaria, essendo sufficiente, per la loro entrata in vigore, la sottoscrizione – secondo un'opzione «contemplata dal diritto internazionale consuetudinario come codificato nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati»<sup>28</sup>.

Il riferimento agli «accordi esecutivi» risulta cruciale ai fini della nostra analisi, nella misura in cui incarna la principale motivazione addotta dal Governo a giustificazione delle sue condotte elusive dell'art. 80 Cost., non a caso invocata anche in relazione al recente Protocollo siglato con l'Albania. Mentre in alcuni episodi l'Esecutivo, dopo aver concluso in forma semplificata un trattato *ex art. 80 Cost.* o averne disposto, con esiti in sostanza analoghi, l'esecuzione provvisoria, ha chiesto e ottenuto dalle Camere sanatorie dell'illegittimità del proprio operato<sup>29</sup>, in altre circostanze, diversamente, ha ritenuto di agire in modo corretto invocando, appunto, la natura esecutiva o tecnico-amministrativa degli atti internazionali perfezionati con la firma.

<sup>25</sup> Si noti che il principio è sancito anche dall'art. 11 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (ratificato ed eseguito in virtù della legge n. 112 del 1974).

<sup>26</sup> L'art. 1, f) della legge prescrive la pubblicazione di tutti «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata».

<sup>27</sup> V. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Procedure relative agli Accordi internazionali ed alle intese interministeriali o tecniche*, A/XII/4, 3 marzo 2008, 2.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> La prassi di sostituire l'autorizzazione *ex art. 80 Cost.* con forme di approvazione *ex post* è criticata da una parte della dottrina, secondo la quale, oltre a essere incostituzionale, indebolisce la posizione del Parlamento, il quale, sebbene «formalmente libero di non dare la sua “approvazione” [...] di fatto trova una remora a “disapprovare” il trattato», in ragione delle conseguenze negative che ciò avrebbe a livello internazionale: A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 188; cfr. altresì E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale...*, op. cit., 470 ss. *Contra*, la dottrina maggioritaria ha difeso l'ammissibilità delle sanatorie, sostenendo che i vizi del procedimento di formazione di un trattato non siano suscettibili di trasmettersi anche alla normativa di esecuzione approvata in seguito, espressione di una generale e distinta competenza legislativa delle Camere: cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana...*, op. cit., 235. In questo senso, v. anche Cort. cost., n. 295/1984.



Tradizionalmente, questa linea di azione ha trovato il suo campo di applicazione privilegiato nel settore della difesa militare: un ambito che, per il suo legame funzionale al fine statale minimo della conservazione dell'ordinamento attraverso la «cura della sicurezza nei rapporti internazionali»<sup>30</sup>, fin dagli albori del costituzionalismo ha reclamato una concentrazione di potere estero nelle mani degli Esecutivi<sup>31</sup>. Così, soprattutto nei primi decenni dell'esperienza repubblicana (sia per la continuità degli apparati burocratico-diplomatici con il periodo statutario e fascista, sia per la frattura impressa dalla guerra fredda al sistema partitico, che in politica estera non ammetteva cedimenti del *continuum* Governo-maggioranza nel confronto con l'opposizione filosovietica)<sup>32</sup>, il Governo, scavalcando le Camere, ha concluso in forma semplificata alcuni importanti accordi in materia, qualificandoli come esecutivi del Trattato Nord Atlantico (1949), precedentemente ratificato previa autorizzazione *ex art.* 80 Cost.: tali accordi, invero, potevano essere agevolmente ricompresi tra quelli di «natura politica», comportando l'assunzione di scelte politiche ben diverse e autonome da quelle già compiute con la ratifica dell'*umbrella agreement* (dalla concessione di basi militari all'installazione di missili vettori di armi nucleari)<sup>33</sup>.

L'*iter* procedurale del Protocollo italo-albanese sulla cooperazione in materia migratoria avrebbe potuto inserirsi nel solco di questo filone di pratiche elusive dell'intervento parlamentare sancito, a tutela della separazione dei poteri e della democraticità dell'ordinamento, dall'art. 80 Cost. Del resto, non sarebbe stata la prima volta nei confronti di un accordo internazionale relativo alla gestione dei flussi migratori che, perseguendo finalità securitarie, presenta una certa strumentalità rispetto a quegli stessi «fini di conservazione»<sup>34</sup> dell'organizzazione statale serviti anche dagli accordi militari: sta a ricordarlo il celebre precedente del *Memorandum* di intesa tra l'Italia e la Libia del 2 febbraio 2017<sup>35</sup> concluso in forma semplificata dal Governo nel presupposto che si

<sup>30</sup> G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, 5 s.

<sup>31</sup> Cfr. *ivi*, 237 ss.

<sup>32</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, op. cit., 540.

<sup>33</sup> A riguardo, cfr. soprattutto G. BRUNELLI, *Strumenti e forme di controllo...*, op. cit., 19 ss.; V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, op. cit., 555 ss.

<sup>34</sup> G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa...*, op. cit., 5.

<sup>35</sup> V. *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra Libia e Italia*, firmato il 2 febbraio 2017.

trattasse di un accordo esecutivo dell'art. 19 del Trattato di Bengasi del 2008<sup>36</sup>, nonostante la sua patente natura politica e gli oneri finanziari che la sua attuazione ha successivamente comportato<sup>37</sup>.

In effetti, all'indomani della firma del Protocollo, il Governo ha prontamente tentato di replicare questo schema ben rodato, allorché ha sostenuto a più riprese<sup>38</sup> che lo strumento non avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio delle Camere per l'autorizzazione alla ratifica, in quanto di asserita natura esecutiva di un precedente trattato: il "*Trattato di amicizia e di collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania*", sottoscritto a Roma il 13 ottobre 1995 e poi ratificato ed eseguito in base alla legge n. 170 del 1998<sup>39</sup>. Senonché, l'eventuale decisione di far entrare in vigore l'accordo senza l'autorizzazione parlamentare si sarebbe posta, senza dubbio alcuno, al di fuori della legalità costituzionale.

In primo luogo, risulta impropria la qualificazione dell'accordo come attuativo del Trattato del 1995, e in particolare del suo art. 19: una clausola che, inequivocabilmente, offre copertura soltanto alla conclusione di un «accordo organico» volto a regolare i flussi migratori dei cittadini dei due Paesi e il loro accesso al mercato del lavoro stagionale<sup>40</sup>. In secondo luogo, il Protocollo è *ictu oculi* riconducibile a persino più di una delle categorie di trattati "parlamentarizzate" dall'art. 80 Cost: dalla sua lettura emerge infatti in modo chiaro come questo strumento implichi sia l'assunzione di specifici oneri finanziari a carico dello Stato, sia «modificazioni di leggi», posto che la sua esecuzione rende imprescindibili adattamenti al quadro legislativo vigente, per di più in materie coperte da riserva di legge (quali sono la «condizione giuridica dello straniero» e le «condizioni» del «diritto d'asilo», ai sensi dei commi secondo e terzo dell'art. 10 Cost.)<sup>41</sup>; in aggiunta, in via

<sup>36</sup> V. *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista*, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008, ratificato ed eseguito sulla base della l. n. 7/2009.

<sup>37</sup> Una impropria parlamentarizzazione *ex post* del Memorandum si è realizzata sia in sede di conversione, con l. n. 98/2018, del d.l. n. 84/2018, recante "*Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia Costiera del Ministero della Difesa e degli Organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'Interno libici*", sia in sede di autorizzazione e di proroga, ai sensi della l. n. 145/2016, della missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica.

<sup>38</sup> V. ad esempio le dichiarazioni alla stampa del Ministro per i Rapporti con il Parlamento: *Il Governo: "L'accordo sui migranti con l'Albania non passerà dal Parlamento"*, in *Huffpost*, 8 novembre 2023.

<sup>39</sup> V. il testo, in <https://itra.esteri.it/Search/Allegati/40962>.

<sup>40</sup> Sul punto cfr. A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023, il quale ricorda inoltre che le parti contraenti, prima del Protocollo, avevano già concluso, in attuazione di questa disposizione, sia un Accordo bilaterale in materia di lavoro, sia un Accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera.

<sup>41</sup> In tal senso, sulla base di un esame puntuale delle disposizioni del Protocollo, cfr. ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, *Accordo Italia-Albania, ASGI: è incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, in *asgi.it*, 14 novembre 2023.

residuale, difficilmente si potrebbe negare la natura altamente politica di un accordo diretto a regolare per almeno cinque anni, rinnovabili tacitamente, una problematica che investe la determinazione di scelte fondamentali di politica interna, eurounitaria e internazionale (situata com'è al punto di intersezione tra la tutela dei diritti umani e il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica), e oltretutto concepito, come da preambolo, in una contingenza politica segnata dall'interesse delle parti «a promuovere una crescente cooperazione bilaterale [...] nella prospettiva dell'adesione della Repubblica di Albania all'Unione europea».

In ogni caso, l'aggiramento dell'art. 80 Cost. inizialmente prefigurato è stato provvidenzialmente relegato nella sfera del “quel che avrebbe potuto essere, ma non è stato”. Di fronte alle polemiche di tutte le opposizioni, le quali hanno criticato sia il merito del testo siglato, sia la volontà governativa di sottrarlo alla procedura di autorizzazione, l'Esecutivo ha infine ritenuto opportuno acconsentire, persino, a un duplice passaggio parlamentare: dapprima provocando un dibattito in Aula alla Camera dei deputati, a partire da sue Comunicazioni sul Protocollo rese dal Ministro degli Affari esteri (21 novembre), il quale ha reso nota l'intenzione del Governo di «sottoporre, in tempi rapidi, alle Camere un disegno di legge di ratifica che contenga anche le norme e gli stanziamenti necessari all'attuazione del Protocollo»<sup>42</sup> – oltretutto, significativamente, rivendicando un'apertura al Parlamento proprio in discontinuità con il precedente del *Memorandum* italo-libico del 2017<sup>43</sup>; in seguito, in attuazione di quell'impegno, e dando altresì seguito a due risoluzioni nello stesso senso approvate a chiusura del dibattito sulle Comunicazioni (una della maggioranza e un'altra sottoscritta da quasi tutti i gruppi di opposizione)<sup>44</sup>, presentando alla Camera il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo (il 18 dicembre, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 5 dicembre)<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 199 di martedì 21 novembre 2023*, XIX legislatura, 5.

<sup>43</sup> Ivi, 4.

<sup>44</sup> La risoluzione della maggioranza (A.C. 6/00066) è stata approvata con 189 voti favorevoli e 126 contrari; quella sostenuta dai gruppi parlamentari PD-IDP, IV-C-RE, AVS e dalla componente Misto+Europa (A.C. 6/00066) è stata adottata con 317 sì e con l'astensione di M5S. Non è invece passata una terza risoluzione sostenuta dal M5S (6/00068).

<sup>45</sup> A.C. 1620, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno*. Per un primo commento alla vicenda, cfr. A. FUSCO, «Aiutiamoli a casa d'altri»: note critiche sul Protocollo italoalbanese per la collaborazione rafforzata in materia migratoria, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, 166 ss.

Una prima valutazione del disegno di legge presentato alla Camera conferma i rilievi critici mossi al tentativo iniziale di sottrarlo all'intervento parlamentare: oltre a recare – come è costituzionalmente necessario – l'autorizzazione alla ratifica (art. 1) e l'ordine di esecuzione (art. 2), e la disposizione sull'entrata in vigore della legge (art. 7), il testo si articola infatti in ulteriori sei articoli contenenti sia le ulteriori modificazioni legislative necessarie ad attuare il Protocollo (disposizioni organizzative e di coordinamento, per consentire la piena applicazione del diritto italiano e dell'UE nei confronti dei migranti presenti nelle strutture concesse in uso all'Italia) (artt. 3-5), sia le disposizioni finanziarie di autorizzazione delle nuove (e ingenti) spese che l'esecuzione dello stesso comporta (art. 6)<sup>46</sup>.

L'*iter* del progetto di legge si è svolto in tempi piuttosto brevi, conformemente a quanto auspicato dal Ministro degli Affari esteri nelle Comunicazioni del 21 novembre<sup>47</sup>, anche per effetto dell'insolita approvazione, da parte dell'Assemblea della Camera, di una dichiarazione di urgenza (21 dicembre), con conseguente riduzione alla metà del termine entro cui le Commissioni riunite assegnatarie del testo – la I (Affari costituzionali) e la III (Affari esteri) – avrebbero dovuto riferire in Aula<sup>48</sup>: una decisione che, invero, non sembrava rivestire caratteri di stretta necessità, in considerazione del fatto che pochi giorni prima dell'avvio dell'esame del testo (13 dicembre) la Corte costituzionale albanese, nel delibare l'ammissibilità di un ricorso presentato da trenta deputati avente a oggetto la legittimità costituzionale del Protocollo (vedi *infra*), aveva sospeso la procedura di autorizzazione parlamentare alla ratifica<sup>49</sup> (avviata con la presentazione all'Assemblea di Tirana di un disegno di legge d'iniziativa governativa, il 17 novembre – vale a dire, oltre un mese prima di quella del suo omologo di Roma)<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Per un esame dettagliato, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO STUDI, *Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno*. A.C. 1620, dossier XIX legislatura, 19 gennaio 2024.

<sup>47</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 199 di martedì 21 novembre 2023*, cit., 5: «Auspichiamo che l'approvazione possa avvenire in tempi compatibili con l'urgenza di affrontare, anche con strumenti innovativi, la gestione dei crescenti flussi migratori [...]».

<sup>48</sup> V. art. 72, II co., Cost, e art. 81, co. 2, Reg. Camera.

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 52 (3) 1 della l. n. 8577 del 10.02.2000. L'esame e la votazione in Aula erano state calendarizzate per il 14 dicembre 2023.

<sup>50</sup> V. KUVENDI I SHQIPERISE, Projektligj “Për ratifikimin e Protokollit, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Republikës Italiane, për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit”, Nëntor 17. 2023.

Alla Camera, a ogni modo, la ristrettezza dei tempi non ha ostato allo svolgimento di un'istruttoria approfondita, con tre sedute dedicate, complessivamente, a diciassette audizioni informali<sup>51</sup>, e con la discussione e la votazione di numerose proposte emendative riferite non soltanto, come è comune, alle disposizioni di adattamento ulteriori rispetto all'ordine di esecuzione, ma anche all'ordine di esecuzione stesso: una significativa eccezione all'estensione del principio di inemendabilità dei trattati, oltre che al dispositivo di autorizzazione, appunto, alla norma che dispone «piena ed intera esecuzione»<sup>52</sup>; una deroga tanto più rilevante se si tiene conto che ha determinato l'ammissibilità di un emendamento dell'opposizione (respinto sia in Commissione che nel *Plenum*) inteso a subordinare a un'espressa autorizzazione delle Camere anche il rinnovo del Protocollo, in prossimità della sua scadenza<sup>53</sup>.

In linea generale, pertanto, almeno in occasione della prima lettura (terminata il 24 gennaio 2024 con l'approvazione dell'Assemblea), l'esame del testo – presumibilmente, per l'importante rilievo politico e giuridico del suo oggetto – ha marcato una delle rare deviazioni dalla deplorabile abitudine a una trattazione superficiale e sbrigativa dei disegni di legge di ratifica ed esecuzione dei trattati<sup>54</sup>. Una prassi che è il risultato sia della necessità di smaltire in tempi rapidi la copiosa mole delle iniziative presentate (che si riflette in un numero elevato di leggi di ratifica adottate: sul totale delle leggi approvate, sono state quasi il 40% nella XVII legislatura e il 38% nella XVIII)<sup>55</sup>, sia dello scarso interesse che in genere suscitano nei parlamentari, motivato dall'immodificabilità dei testi e dal loro contenuto spesso volte di carattere tecnico e/o a basso tasso di politicità<sup>56</sup>. Si tratta di una tendenza che – aggravata dalla dinamica del “bicameralismo alternato”<sup>57</sup>, riprodottasi anche

<sup>51</sup> V. la scheda dei lavoratori preparatori di A.C. 1620, XIX legislatura.

<sup>52</sup> In base al principio del *ne varietur*, le Camere possono solo approvare o respingere in blocco un trattato concedendo o negando il proprio assenso al disegno di legge di sua ratifica ed esecuzione (fatta eccezione per le disposizioni di adattamento ulteriori all'ordine di esecuzione rispetto alle quali il trattato lasci al legislatore margini di discrezionalità nell'attuazione dei suoi obblighi). La prassi in tal senso è consolidata, nonostante il silenzio della Costituzione e dei regolamenti: a riguardo, cfr. L. LAI, *Il controllo parlamentare...*, op. cit., 1020 ss.

<sup>53</sup> V. l'emendamento 2.3.

<sup>54</sup> In proposito, da ultimo, cfr. M. GIANNELLI, *Centralità e marginalità dell'articolo 80 della Costituzione nelle più recenti tendenze della produzione normativa in materia di potere estero*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli, Jovene, 2023, 104 s.

<sup>55</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, XVII legislatura, 2018; ID., *La produzione normativa nella XVIII Legislatura*, 12 ottobre 2022.

<sup>56</sup> In tal senso, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, 297 s.; S. SASSI, *Il puzzle costituzionale...*, op. cit., 3.

<sup>57</sup> Su tale fenomeno, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 199 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, 59.

nell'esame del Protocollo (in Senato, i tempi ridotti per l'istruttoria imposti dalla Conferenza dei Capigruppo hanno consentito lo svolgimento in Commissioni riunite di una sola audizione, e il testo è andato in Aula senza relatore)<sup>58</sup> – appare tanto più grave quanto più si consideri il peso dei «vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali» di cui all'art. 117, I comma, Cost.: una disposizione dalla quale derivano sia la sovraordinazione gerarchica dei trattati rispetto alle leggi, idonea a vincolare *pro futuro* il legislatore ordinario, sia la conseguente elevazione dell'obbligo internazionale pattizio «reso rilevante sul piano interno per il tramite della legge ordinaria con la quale è stato perfezionato il relativo procedimento di adattamento»<sup>59</sup> a norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. Un quadro che ha indotto attenta dottrina a formulare il condivisibile auspicio a «ripensare la prassi» recuperando «lo spirito e la lettera delle prescrizioni costituzionali e regolamentari»<sup>60</sup>.

#### **4. Il recupero della prescrittività dell'art. 80 Cost.: spunti comparatistici e problemi aperti**

È ancora troppo presto per dire se l'inversione di marcia del Governo sulla forma di conclusione del Protocollo sia stata solo una concessione motivata da considerazioni politiche contingenti, come tale destinata a rimanere un caso isolato, ovvero se sia stata il risultato di un suo ravvedimento sincero, eventualmente suscettibile di costituire il preludio di una discontinuità della prassi finora prevalente, in direzione di un pieno recupero della portata prescrittiva delle regole costituzionali poste a presidio della partecipazione del Parlamento all'esercizio del *treaty-making power*.

Un'evoluzione in questo senso, in ogni caso, non potrebbe dipendere unicamente dalla volontà del *government of the day*, necessitando di essere sostenuta anche, in primo luogo, da un risveglio delle minoranze di opposizione e della loro funzione di controllo: questo, se è vero che il consolidamento, nei decenni, della tendenza a deragliare dai binari dell'art. 80 Cost. è dipeso, oltre

<sup>58</sup> In Senato, l'*iter* del disegno di legge, iniziato il 31 gennaio 2024 di fronte alle Commissioni riunite (I e III), è terminato il 15 febbraio con l'approvazione definitiva (favorevoli 93, contrari 61).

<sup>59</sup> Corte cost., sentt. nn. 349/2007, p.to 6.2 cons. dir., 311/2009, p.to 6 cons. dir.; v. anche sent. n. 348/2007.

<sup>60</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, op. cit., 298. La Costituzione (art. 72, IV co.) e i regolamenti esprimono un chiaro *favor* per una modalità di esame solenne, la quale dovrebbe esaltare, in un momento prodromico all'assunzione di obblighi internazionali, la vocazione informativa dell'Assemblea quale sede deputata alla promozione di un confronto improntato al massimo di pubblicità, pluralismo e assunzione di responsabilità politica.

che dalla condotta disinvolta dei Governi di ogni composizione politica, anche dalla sostanziale acquiescenza, in gradi variabili, del Parlamento, imputabile non solo alle maggioranze (in condizioni di normalità, aderenti all'indirizzo politico del loro Esecutivo), ma altresì, non infrequentemente, ai gruppi di opposizione. Questi ultimi hanno in effetti esibito un atteggiamento oscillante tra la mancanza di interesse a reagire in modo muscolare contro le violazioni dell'art. 80 Cost., e sporadiche prese di posizione nei confronti del Governo, le quali tuttavia – come già osservato da attenta dottrina quasi quarant'anni fa – tendono a tradire una «attenzione al rispetto delle procedure costituzionali [...] correlata e proporzionata più agli interessi politici sottesi all'oggetto del dibattito che non alla volontà di un'astratta difesa delle norme costituzionali»<sup>61</sup>.

Finora, non sembra aver sortito l'effetto di ravvivare il controllo politico parlamentare nemmeno il combinato disposto tra l'obbligo del Governo di comunicare alle Camere «tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere» entro un mese dalla loro sottoscrizione (art. 4, l. n. 839/1984) e l'apertura della via dell'ammissibilità per i disegni di legge di ratifica di origine parlamentare<sup>62</sup>. Da una parte, il “potenziale offensivo” dell'iniziativa parlamentare, talvolta esercitata anche con successo, si è esaurito nell'espressione di una censura politica dell'inerzia di un Governo che, per motivi politici o legati ai tempi tecnici dell'istruttoria endogovernativa, non abbia provveduto alla presentazione di un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato già firmato<sup>63</sup>. Dall'altra, sebbene il *deficit* informativo del Parlamento sugli accordi conclusi in forma semplificata sia stato colmato da quasi quarant'anni, si deve nondimeno constatare come gli eletti non abbiano dedicato attenzione agli atti trasmessi dal Governo<sup>64</sup>, e come, al netto di ciò, ad oggi continuino a essere sottratte alle esigenze democratiche di conoscibilità e trasparenza due peculiari *species* di accordi: in primo luogo, quelli segreti, da ritenere ammissibili a condizione che non si versi nelle ipotesi *ex art. 80 Cost.* e unicamente in ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 (*lex specialis* derogatoria del regime generale di pubblicità previsto dalla l. n. 389/1984)<sup>65</sup>, pur imponendosi un

<sup>61</sup> A. MASSAI, *Parlamento e politica estera...*, op. cit., 576.

<sup>62</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 5 maggio 1999, 4 s.

<sup>63</sup> In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, op. cit., 549.

<sup>64</sup> Nel febbraio 1990 la Commissione affari esteri della Camera ha istituito al suo interno un Comitato permanente per l'esame dei trattati ai sensi dell'art. 4, l. n. 839/1984, il quale, tuttavia, non è stato ricostituito nelle successive legislature: cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, op. cit., 559.

<sup>65</sup> In tal senso, cfr. A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 8. Cfr. anche V. LIPPOLIS, *Parlamento*

più adeguato bilanciamento tra il principio democratico e quelli di difesa e sicurezza dello Stato (ad esempio, attraverso la previsione di un vaglio ad opera del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica); in secondo luogo, gli accordi che il Governo, sfruttando l'assenza di una procedura formalizzata di stipulazione degli accordi in forma semplificata, conclude come atti formalmente non produttivi di situazioni giuridiche vincolanti di diritto internazionale (mediante la loro qualificazione come "intese tecniche", "intese non giuridiche", "accordi verbali", ecc.) al fine di aggirare gli obblighi legislativi di pubblicazione e trasmissione, e/o anche lo stesso art. 80 Cost.<sup>66</sup>

In effetti, in Italia così come nel panorama comparato, la tradizionale tendenza degli Esecutivi a estromettere la rappresentanza democratica dai processi decisionali connessi alla cura dell'interesse della sicurezza nelle relazioni estere, manifestatasi tipicamente nel ricorso alla forma semplificata (spesso in combinazione con la forma segreta), si esprime sempre più anche nell'utilizzo di strumenti di pretesa o reale riconducibilità alla categoria del *soft law*, ancor meglio rispondenti alla volontà dei vertici governativi di intessere le loro relazioni reciproche sulla base di dispositivi idonei a essere prodotti, resi operativi e modificati in modo rapido, flessibile e informale, nonché, all'occorrenza, all'oscuro di Parlamenti e opinione pubblica<sup>67</sup>. In altri termini, si registra sia la conclusione, fuori dalle maglie del diritto, di accordi giuridicamente non vincolanti, ma nient'affatto innocui, in quanto suscettibili di comportare l'assunzione di impegni politici anche molto rilevanti e/o di produrre effetti normativi indiretti<sup>68</sup>; sia la conclusione di accordi cui sono attribuite, con finalità elusive dei vincoli prescritti dal diritto interno, denominazioni evocative di

---

*e potere estero*, op. cit., 558, ad avviso del quale quello dell'applicabilità della disciplina sul segreto di Stato agli accordi internazionali rappresenta un «tema aperto», al quale non è stata data «una risposta definitiva da concreti comportamenti o decisioni di organi costituzionali». Per la tesi dell'incostituzionalità degli accordi segreti, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., 685; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali...*, op. cit., 460; P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1987, 44.

<sup>66</sup> Sulle intese tecniche, v. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. SEGRETERIA GENERALE, *Procedure relative ai trattati internazionali ed alle intese tecniche*, A/XII/4, 30 luglio 2021, 5 s.

<sup>67</sup> Cfr. P. VÁLEK, *Perspectives in practice: A legal adviser's experiences with MOU*, in *Expert Workshop on Non-Legally Binding Agreements in International Law*, Strasbourg, March 26, 2021, 1; C.A. BRADLEY, J. GOLDSMITH, O.A. HATHAWAY, *The Rise of Nonbinding International: An Empirical, Comparative and Normative Analysis*, in *University of Chicago Law Review*, 2023, 50 ss.

<sup>68</sup> Si pensi, ad esempio, al *Memorandum d'intesa tra il Governo italiano e quello della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione nell'ambito della Via della Seta economica e dell'iniziativa per una via della Seta marittima*: un accordo non giuridicamente vincolante (da ultimo, non rinnovato dall'Italia), ma dotato di rilevanti implicazioni politiche sia sul piano economico-commerciale che su quello delle alleanze internazionali. L'elevata politicità dell'accordo, in quel caso, ne ha favorito un'apprezzabile circuitazione parlamentare: prima della firma, il Presidente del Consiglio ha reso di fronte alla Camera proprie Comunicazioni in merito al *Memorandum*, seguite da un dibattito culminato nell'approvazione di risoluzioni a sostegno dell'iniziativa: v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 144 di martedì 19 marzo 2019*, XVIII legislatura.



un'assenza di vincolatività, ma dietro i quali si celano in realtà testi idonei a creare obblighi di diritto internazionale.

#### **4.1. Il caso del *Memorandum of Understanding* tra Regno Unito e Ruanda in materia di asilo**

È significativo come questa tendenza abbia trovato un campo privilegiato di applicazione proprio nell'ambito della gestione dei flussi migratori. In Italia, la dottrina ha parlato di accordi internazionali in forma «ultrasemplificata»<sup>69</sup>, caratterizzati dall'insistenza su materie che toccano direttamente la condizione giuridica dello straniero (rispetto ai quali sussiste la riserva di legge ex art. 10, II comma, Cost.) e dalla loro non conoscibilità da parte dei soggetti interessati dalla regolamentazione in essi prevista<sup>70</sup>. Di grande interesse, ai fini della presente indagine, è anche il caso del *Memorandum of Understanding (MoU)* sottoscritto da Regno Unito e Ruanda il 13 aprile 2022<sup>71</sup>, istitutivo di un partenariato in materia di asilo noto come “Rwanda Plan”.

La politica governativa delineata da questo accordo – dichiarata illegittima dalla Corte Suprema il 15 novembre 2023, per violazione del principio del *non-refoulement*<sup>72</sup> – appare in effetti riconducibile alla stessa tendenza all'esternalizzazione delle procedure di frontiera e di rimpatrio degli immigrati irregolari nella quale si inserisce anche il Protocollo italo-albanese. A ben vedere, tuttavia, nel merito si differenzia profondamente da quest'ultimo: mentre infatti il Protocollo stabilisce che le suddette procedure siano esperite sì in territorio albanese, ma sotto la giurisdizione dell'Italia e in conformità con la normativa italiana ed eurounitaria, il *MoU* prevedeva che quelle cui sarebbero stati sottoposti i migranti irregolari ricollocati dal Regno Unito in Ruanda sarebbero state rimesse alla competenza esclusiva del Governo dello Stato africano, designato come “safe country” dall'*Home Secretary*.

---

<sup>69</sup> C. FAVILLI, *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, 11 ss.

<sup>70</sup> Cfr. A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata...*, op. cit., 13 ss.

<sup>71</sup> *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*.

<sup>72</sup> UK Supreme Court, *R (on the application of AAA and others) v Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, 15 November 2023. Sulla pronuncia e i suoi effetti, cfr. A. DIRRI, “Hotel Rwanda”: la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze, in *Diritti Comparati Blog*, 30 gennaio 2024; G. CARAVALE, *La sentenza R (Tortoise Media) v. Conservative Party sull'elezione del leader e le fratture interne al Partito conservatore*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023, 6, 13 ss., 17 s.

Marcata questa fondamentale distinzione, il *MoU* anglo-ruandese si impone alla nostra attenzione sotto il profilo procedurale: la decisione governativa di concludere l'accordo in forma non vincolante, scavalcando l'intervento delle Camere nel *treaty-making process*, previsto per i soli trattati vincolanti e destinati alla ratifica (ai sensi della Parte 2 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010 – CRAG Act*)<sup>73</sup>, è stata criticata sia dalla dottrina, che ha denunciato l'intento deliberato del Governo di eludere le istanze democratiche di «scrutiny and accountability»<sup>74</sup>, sia dall'*International Agreements Committee (IAC)* della Camera dei Lord. In un suo *report* dell'ottobre 2022 risultante da un'indagine in merito, il *Committee* – protagonista, negli anni post-*Brexit*, di un lodevole sforzo di rivitalizzazione dello *scrutiny* parlamentare sull'attività di *treaty-making*<sup>75</sup> (*lato sensu*, includendo gli stessi *MoU*)<sup>76</sup> – aveva giudicato “inaccettabile” che un accordo incidente in modo significativo sui diritti umani non fosse stato concluso come «formal treaty» per assicurarne la piena tutela, o almeno depositato presso le Camere, prima della sua finalizzazione, per un eventuale dibattito<sup>77</sup>. All'indomani della pronuncia della Corte Suprema, incentrata sull'accertamento dei vizi sostanziali del *Rwanda Plan*, il Governo ha infine aderito ai rilievi formali dell'*IAC*, “travasando” il *MoU*, con l'aggiunta di alcune garanzie, in un trattato vero e proprio (detto “Rwanda Treaty”), firmato il 5 dicembre 2023 e trasmesso ai due rami del Parlamento, ai sensi del *CRAG Act*, il giorno seguente<sup>78</sup>.

Nel complesso, la vicenda d'Oltremarica restituisce un esempio virtuoso di reazione parlamentare alle più recenti declinazioni dell'atavica ambizione di ogni Esecutivo ad agire sul piano internazionale – anche su questioni incidenti sui diritti umani – il più possibile «parlamento solutus»<sup>79</sup>. Al tempo stesso, tuttavia, segnala anche l'impotenza del controllo assembleare,

<sup>73</sup> Cfr. A. LANG, *How Parliament treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 20 ss.

<sup>74</sup> A. LANG, *Rwanda MoU: scrutiny is the oxygen of democracy*, in *The Law Society Gazette*, 16 June 2022.

<sup>75</sup> Sul tema, sia consentito il rinvio ad A. FIORENTINO, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?*, in *DPCE Online*, n. 4, 2022, 1875 ss.

<sup>76</sup> Cfr. HOUSE OF LORDS. INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021, 22.

<sup>77</sup> INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 7th Report of Session 2022-23, 18 October 2022, 2.

<sup>78</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*.

<sup>79</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera...*, op. cit., 386. La Camera dei Lord ha dato prova di grande reattività anche in seguito. Il 7 dicembre il Governo ha presentato alla Camera dei Comuni il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*: un progetto di legge controverso, il quale, sulla base delle rafforzate tutele per i

particolarmente accentuata in un ordinamento nel quale il Governo può contare sul perdurante radicamento del *treaty-making power* nella prerogativa regia, oltre che sulla sistematica deferenza della sua maggioranza alla Camera dei Comuni: a motivare la decisione dell'Esecutivo di tornare sui suoi passi, negoziando e firmando un trattato da sottoporre al vaglio del Parlamento, non è stata di certo la pur meritoria presa di posizione dei *Lords* (oltretutto membri di una Camera non elettiva ed esclusa dal rapporto fiduciario), bensì, piuttosto, la pronuncia con cui la *Supreme Court* aveva giudicato «unlawful» la politica migratoria tracciata dal *MoU*.

A fronte della fisiologica operatività dell'asse Governo-maggioranza, i procedimenti parlamentari mediante i quali le minoranze (ovvero le maggioranze esterne al circuito fiduciario, come quella della Camera dei Lord) possono far valere la responsabilità politica degli organi esecutivi rispetto alla loro decisione sulla forma di conclusione degli accordi internazionali (e quindi sull'*an* dell'intervento del Parlamento), quand'anche vengano attivati, sembrano avere incerte *chance* di influenzare le scelte dei Governi.

#### **4.2. Da Tirana, una lezione per Roma?**

Tornando al caso dell'Italia, alla luce delle prassi richiamate è di tutta evidenza come la garanzia della rigidità delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze relative al *treaty-making power* non possa essere interamente rimessa alla dimensione puramente politica dei rapporti che si sviluppano tra le forze parlamentari e tra il Governo e le Camere, ovvero riposare su supposte virtù di autolimitazione delle compagini governative. La salvaguardia delle competenze delle Camere e del Capo dello Stato delineate dagli artt. 80 e 87, VIII comma, Cost. – limitative di un potere estero

---

richiedenti asilo previste dal nuovo Trattato, ha qualificato il Ruanda come “safe country” e ha vincolato a tale designazione tutti i *decision-maker*, incluse le Corti, con ciò destando forti preoccupazioni sul piano della compatibilità con la *rule of law* e con gli obblighi internazionali – in specie, quelli derivanti dall'incorporazione della CEDU nello *Human Rights Act 1998*. A quel punto, su proposta dell'IAC, la Camera dei Lord, per la prima volta dall'entrata in vigore del *CRAG Act*, ha dibattuto e approvato una mozione non vincolante volta a chiedere al Governo «not ratify the UK-Rwanda Agreement on an Asylum Partnership until the protections it provides have been fully implemented, since Parliament is being asked to make a judgement, based on the Agreement, about whether Rwanda is safe» (v. Hansard, HL, *Asylum: UK-Rwanda Agreement*, Volume 835: debated on Monday 22 January 2024, col. 596 ss.). Il 25 aprile 2024 il Governo – conseguita l'approvazione del *Bill* in esito a un lungo “ping pong” tra le due Camere – ha ratificato il Trattato, adempiendo prima, ai sensi della sez. 20(8) del *CRAG Act*, all'obbligo di depositare in Parlamento una dichiarazione recante le motivazioni della decisione di procedere in tal senso nonostante l'opposizione dei *Lords*: v. HOME OFFICE, *Statement concerning the 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*, April 2024.

governativo che altrimenti tenderebbe a recuperare «la magia della *plenitudo potestatis*»<sup>80</sup> – non può che risiedere, pertanto, nella disponibilità e nella sostanziale esperibilità di rimedi giudiziari.

Ad oggi, l'unico rimedio giudiziario contro le prassi governative elusive del dettato costituzionale è quello che passa per l'elevazione, da parte delle Camere, di un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, diretto a far accertare la menomazione delle attribuzioni parlamentari da parte del Governo ed eventualmente del Presidente della Repubblica (ove abbia concorso alla violazione dell'art. 80 Cost.), nonché a ottenere l'annullamento dell'atto col quale è stato manifestato il consenso dello Stato a vincolarsi sul piano internazionale. Tale rimedio, *de facto*, è però di difficile esperimento: è infatti improbabile che la maggioranza, la quale di regola esprime adesione all'indirizzo del proprio Governo, intenda ricorrere avverso la condotta di quest'ultimo. D'altro canto, la stessa Corte, con l'ord. 163 del 2018, ha escluso l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione sollevato da singoli parlamentari per omessa presentazione di un progetto di legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Governo (in relazione al citato *Memorandum* di intesa italo-libico del 2017), a partire dall'assunto formalistico per cui le disposizioni costituzionali rilevanti (artt. 80 e 72, IV comma, Cost.) individuano «nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata», sicché «legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare»<sup>81</sup>.

Data l'inopportunità di far dipendere il rispetto delle regole costituzionali organizzative del *treaty-making power* dalla sola volontà delle cangianti maggioranze politiche, allineate ai rispettivi Governi, un pieno recupero del valore prescrittivo delle medesime potrebbe passare unicamente per due strade alternative, entrambe di difficilissima percorrenza: da un lato, la soluzione *de iure condito* suggerita da una parte della dottrina, nel senso di un *revirement* che – sciogliendo la tensione tra l'ord. n. 163 del 2018 e la successiva ord. n. 17 del 2019<sup>82</sup> – conduca a un riconoscimento della facoltà del singolo parlamentare, nelle ipotesi di conclusione in forma

<sup>80</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera...*, op. cit., 351.

<sup>81</sup> Corte cost., ord. n. 163/2018. Per una prima critica di questa decisione, cfr. R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018; A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018.

<sup>82</sup> Come noto, con tale pronuncia la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a sollevare conflitto di attribuzione a tutela della propria «facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo "opinioni" e "voti"» (p.to 3.3 cons. dir.).

semplificata di accordi ricadenti nelle categorie *ex art. 80 Cost.*, di far valere davanti al giudice costituzionale l'avvenuta menomazione del suo potere di discutere e votare il relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica<sup>83</sup>; dall'altro lato, la soluzione *de iure condendo* di riforme istituzionali che introducano, in via generale o limitatamente al *treaty-making process*, ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale da parte del singolo eletto o di una minoranza qualificata di parlamentari. Muovere verso quest'ultima opzione significherebbe, per il nostro sistema di giustizia costituzionale, incamminarsi non già in direzione di Parigi (poiché la *saisine parlementaire ex art. 54 Cost.* abilita il *Conseil constitutionnel* a un controllo preventivo della sola compatibilità materiale degli accordi con la Costituzione), ma di Berlino, là dove i vizi del procedimento di conclusione degli accordi internazionali possono essere fatti valere dinanzi al Tribunale costituzionale federale sia dai parlamentari come singoli o come gruppo, in sede di *Organstreitverfahren*<sup>84</sup>, sia dai deputati *uti singuli*, tramite *Verfassungsbeschwerde*<sup>85</sup>. Ma tra le varie destinazioni possibili, potrebbe rivelarsi interessante anche guardare al di là dell'Adriatico, in direzione di Tirana. Come accennato *supra*, infatti, avvalendosi di una facoltà prevista dal combinato disposto dell'art. 131, comma 1, b)<sup>86</sup>, e dell'art. 134, comma 1, c)<sup>87</sup>, il 6 dicembre trenta parlamentari di opposizione hanno presentato un ricorso davanti alla Corte costituzionale albanese, contestando la procedura di conclusione del Protocollo sulla cooperazione con l'Italia in materia migratoria.

Nella parte di analisi tecnico-normativa della relazione di accompagnamento del disegno di legge di ratifica del Protocollo, presentato all'Assemblea il 17 novembre 2023, il Governo aveva messo in evidenza due profili: in primo luogo, la riconduzione del Protocollo alla tipologia di quelli siglati in nome del Consiglio dei ministri, i quali, a differenza di quelli firmati in nome della

<sup>83</sup> In tal senso, con valide argomentazioni, cfr. A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2019, 47 ss.; D. BIFULCO, *Il vincolo del diritto internazionale, la decisione sulla politica estera e la Corte costituzionale italiana*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2019, 678 ss. In tema, cfr. anche A. FUSCO, *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, 277 s.

<sup>84</sup> V. art. 93, co. 1, n. 1, GG e art. 63 ss. BVerfGG.

<sup>85</sup> V. art. 93, co. 1, nn. 4a-4b, GG e art. 90 ss. BVerfGG. Si pensi, da ultimo, all'ordinanza (2 BvR 1111/21) con cui il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato da sei membri del *Bundestag* avverso la legge di ratifica delle modifiche apportate all'Accordo modificativo del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità e all'Accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico.

<sup>86</sup> Ai sensi del quale «[La Corte costituzione decide circa] l'incompatibilità degli accordi internazionali con la Costituzione prima della loro ratifica».

<sup>87</sup> «[La Corte costituzionale si attiva solo su richiesta] di non meno di un quinto dei deputati».

Repubblica di Albania, non necessitano dell'autorizzazione del Capo dello Stato per essere negoziati e sottoscritti, bensì soltanto di quella del Primo ministro<sup>88</sup>; in secondo luogo, la volontà di sottoporre l'accordo alla ratifica dell'Assemblea nonostante, a suo avviso, non ricadesse nelle categorie per le quali essa è prevista come obbligatoria *ex art.* 121, comma 1, Cost., avvalendosi di una clausola costituzionale di "parlamentarizzazione facoltativa"<sup>89</sup>. I ricorrenti, rigettando le considerazioni del Governo, hanno asserito che il Protocollo, in realtà, rientrasse tra quelli riguardanti il territorio e i diritti e le libertà dell'uomo, ai sensi, rispettivamente, delle lettere a) e b) dell'art. 121, comma 1, Cost.: sicché esso, configurandosi come un accordo fatto in nome della Repubblica, oltre a richiedere in via obbligatoria l'approvazione dell'Assemblea, avrebbe dovuto essere negoziato e firmato previa autorizzazione del Presidente.

La Corte costituzionale, dopo aver dichiarato ammissibile il ricorso, determinando la sospensione del procedimento parlamentare di ratifica (13 dicembre)<sup>90</sup>, si è infine pronunciata in favore della conformità del Protocollo con la Costituzione e per consentirne la ratifica da parte dell'Assemblea (29 gennaio 2024)<sup>91</sup>. In prima battuta, i giudici hanno escluso che il Protocollo costituisca un accordo relativo al territorio e ai diritti, nel presupposto che, da un lato, non modifica l'integrità territoriale e non esclude la giurisdizione albanese sulle aree concesse in uso all'Italia, e dall'altro, non implica né l'introduzione di nuovi diritti, né la limitazione di quelli vigenti; in seconda battuta, gli stessi – facendo proprie, significativamente, le motivazioni inizialmente addotte dal Governo di Roma per rigettare la prospettiva di un passaggio parlamentare – hanno ritenuto che il Trattato italo-albanese del 1995, in qualità di accordo internazionale quadro, avesse fornito una base giuridica sufficiente affinché il Protocollo potesse essere negoziato con l'autorizzazione del Primo ministro e da quest'ultimo firmato (costituendo esso – si può dedurre, in assenza di indicazioni più precise – un «accordo esecutivo» ai sensi dell'art. 22, l. n. 48/2016).

La vicenda giudiziaria succintamente ripercorsa disvela anzitutto le potenzialità della previsione costituzionale di una facoltà di minoranze qualificate di adire l'organo di giustizia costituzionale per

<sup>88</sup> V. art. 92, e), Cost. e art. 5, co. 2, l. n. 43/2016 "Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë" ("Sugli accordi internazionali della Repubblica d'Albania").

<sup>89</sup> V. art. 121, co. 2, Cost. Cfr. altresì la relazione del Governo: *Relacion për projektligjin "Për ratifikimin e Protokollit, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Republikës Italiane, për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit"*, 3 s.

<sup>90</sup> Cfr. Constitutional court, *Press release*, 13.12.2023, in [https://www.gjk.gov.al/web/press\\_release\\_2601.pdf](https://www.gjk.gov.al/web/press_release_2601.pdf).

<sup>91</sup> Gjykata Kushtetuese, *Një grup deputetësh të Kuvendit (Protokolli me Italinë) – vendimi nr. 2, datë 29.01.2024*, in *Buletini periodik i vendimmarrjes*, nr. 1, janar-shkurt 2024, 5. V. anche Constitutional court, *Press release*, 29.01.2024, in [https://www.gjk.gov.al/web/Njoftim\\_per\\_shtyp\\_3025\\_1.php](https://www.gjk.gov.al/web/Njoftim_per_shtyp_3025_1.php).

un controllo di costituzionalità, sul piano formale-procedurale, degli accordi internazionali, esperibile sia anteriormente al loro perfezionamento (come nel caso di specie), sia in via successiva (in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, ai sensi dell'art. 131, comma 1, c), Cost.): un importante strumento di tutela contro-maggioritaria delle competenze del Parlamento e delle attribuzioni dei parlamentari contro le esorbitanze dei Governi e delle loro maggioranze, suscettibile di innescare in via preventiva, nello spettro del *continuum* dei loro rapporti politici, spinte virtuose di auto-responsabilizzazione.

Al contempo, tuttavia, gli esiti del caso deciso dalla Corte di Tirana stanno a ricordare che, talvolta, nemmeno la concreta percorribilità di modalità di accesso diretto alla giustizia costituzionale permette di tutelare efficacemente il valore prescrittivo delle regole costituzionali di organizzazione del potere estero. La tentazione degli Esecutivi di sottrarre l'indirizzo della politica estera ai limiti e ai controlli costituzionali cui dovrebbe inderogabilmente soggiacere, infatti, trova spesso modo di esprimersi non soltanto per l'acquiescenza delle camere parlamentari, ma anche per la postura assunta, per lunga tradizione, dalle corti e dagli organi di giustizia costituzionale: in effetti, posti di fronte a controversie in materia di affari esteri, i giudici sono soliti ricorrere a diverse tecniche di *judicial restraint* (definite, nel loro complesso, «avoidance doctrines»)<sup>92</sup>, per non interferire con le scelte compiute dagli organi di indirizzo (fino al punto di delimitare “zone d'ombra” del controllo di costituzionalità, come insegna l'ord. n. 163/2018)<sup>93</sup>, o per usare deferenza nei confronti dell'operato dei vertici esecutivi (come reso evidente dalla recente pronuncia della Corte albanese, la quale non ha avuto remore ad accogliere chiare forzature interpretative pur di far salvo un accordo fortemente voluto dal Governo).

In definitiva, il caso del Protocollo tra Italia e Albania sulla cooperazione in materia migratoria appare sintomatico del perdurante posizionamento dell'art. 80 Cost. al centro di un campo di tensione irrisolta tra due poli: da un lato, la formale prescrittività del suo disposto, tanto più indefettibile quanto più si valorizzi il quadro costituzionale complessivo nel quale è armonicamente inserito; dall'altro, la sostanziale discrezionalità che, almeno in parte, continua problematicamente a

---

<sup>92</sup> E. BENVENISTI, *Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of the Attitude of National Courts*, in *European Journal of International Law*, 4, 1993, 161. In proposito, cfr. già G. NEGRI, *La direzione della politica estera...*, op. cit., 16, il quale osserva come gli atti concernenti le relazioni internazionali e la difesa siano stati «naturalmente» ricondotti alla categoria degli atti politici, sottratti in via di principio a ogni possibile rimedio giurisdizionale in ragione della loro finalità di tutela di esigenze supreme dell'organizzazione politica.

<sup>93</sup> Cfr. su tutti A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste...*, op. cit., 84.

informare le sue prassi (dis)applicative. Come osservato, la debole imperatività delle regole sul *treaty-making power* non è un fenomeno soltanto italiano, ma espressione di una tendenza diffusa nelle liberaldemocrazie, esito di un'ancestrale inclinazione degli Esecutivi ad operare in campo estero quanto più possibile "sciolti" dal controllo parlamentare. Nonostante l'appurata cedevolezza degli argini interni al circuito politico nei confronti dei fenomeni di ipertrofia governativa, si ritiene nondimeno che una regolare attivazione dei meccanismi della responsabilità politica in relazione all'attività di *treaty-making* potrebbe favorire un'auspicabile inversione di tendenza; ancor più se il "risveglio" del Parlamento riuscisse a trovare un'insperata sponda, per sua iniziativa o in via giurisprudenziale, a Palazzo della Consulta.