

---

**ADiM BLOG**  
**Settembre 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

***Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease: alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale***

*Elisa Ruozzi*

Professoressa Associata in Diritto internazionale  
Università degli Studi di Torino

*Parole Chiave*

*statualità – responsabilità internazionale – tutela diritti umani – riparazione – risarcimento*

*Abstract*

*L'intervento intende interrogarsi sull'inquadramento, all'interno della categoria del «territorial lease», del regime giuridico applicabile ai centri che, in base al Protocollo firmato da Italia e Albania il 6 novembre 2023, dovrebbero sorgere sul territorio albanese al fine di ospitare i migranti tratti in salvo in mare durante operazioni di ricerca e soccorso coordinate dall'Italia. Verranno esaminati alcuni profili rilevanti in tema di responsabilità dei due Stati per eventuali violazioni dei diritti umani dei migranti. Tale valutazione verrà condotta anche alla luce delle disposizioni del Protocollo in materia di risarcimento a seguito di danni cagionati dall'una o dall'altra parte nella gestione dei centri, comprese le azioni intentate da terzi a tutela degli individui coinvolti.*

***Abstract in inglese***

*This post assesses the possibility to classify under the category of «territorial lease» the legal régime applying to the centres that, according to the Protocol signed by Italy and Albania on 6 November 2023, should be built on Albanian territory in order to host migrants rescued at sea during search and rescue operations coordinated by Italian authorities. Relevant profiles linked to international responsibility of the two States for potential violations of migrants' human rights will be analysed. This assessment will be carried out also in the light of the Protocol provisions relating to reparations for damages caused by either party in the management of the centres, including legal actions initiated by third parties in defence of the individuals concerned.*

**1. Introduzione**

Il Protocollo sottoscritto da Italia e Albania il 6 novembre 2023, la cui [legge di ratifica ed esecuzione](#) è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2024, solleva una serie di interrogativi in ordine al fondamento del [regime territoriale](#) da esso istituito e, in maniera collegata, ai riflessi di quest'ultimo in materia di responsabilità internazionale degli Stati. Scopo del presente scritto è quindi quello di sviluppare alcune brevi riflessioni a questo proposito, avendo particolare riguardo alla materia della tutela internazionale del diritto alla vita e alla salute delle persone migranti. Più precisamente, il contributo intende argomentare come il modello sul quale si fonda Protocollo stipulato fra Italia e Albania, e in particolare la delega di competenze statuali che esso istituisce, sia suscettibile di esercitare un impatto negativo su tale tutela.

Il contributo è così suddiviso: dopo un sintetico inquadramento del Protocollo all'interno della categoria della statualità e delle norme che la regolano, ne verrà preso in esame il contenuto sotto il profilo del regime territoriale che esso stabilisce (par. 2). Sulla base di questi presupposti, verranno considerate le possibili implicazioni di tale regime in tema di responsabilità internazionale, anche in relazione alle disposizioni del Protocollo in materia di risarcimento del danno e di ripartizione dei relativi costi (par. 3). Seguirà una breve nota conclusiva (par. 4).

**2. Il regime giuridico istituito dal Protocollo: extraterritorialità o territorial lease?**

Scopo del Protocollo è quello di dare vita, sul territorio albanese, a due centri di "gestione" dei migranti posti sotto l'esclusiva giurisdizione italiana, conferendo quindi all'Italia i poteri e le competenze necessari a questo fine. Se, quindi, il regime che ne deriva costituisce senza dubbio un esempio di esercizio extraterritoriale delle funzioni dello Stato, a parere di chi scrive tale prospettiva può essere completata tramite il ricorso alla categoria della statualità e, più

precisamente, alla nozione di effettività del potere di governo. L'accordo in parola ha infatti come oggetto e finalità la creazione di un regime giuridico internazionale di tipo pattizio, in virtù del quale lo Stato territoriale aliena alcuni elementi della propria sovranità e delega alcune competenze a beneficio di un altro Stato. Pur costituendo un'evidente eccezione all'esclusività e alla pienezza della sovranità territoriale, regimi di questo tipo sono tutt'altro che rari nella prassi del diritto internazionale, come dimostrato da numerosi esempi (si pensi in primo luogo alla base militare di Guantanamo) di ciò che la dottrina descrive come una forma di «locazione» oppure «*territorial lease*» ([R. JENNINGS, A. WATTS; J. H. W. VERZIJL](#)).

Più precisamente, i diritti originati dal regime giuridico qui in oggetto sono stati suddivisi in due categorie: da un lato, i diritti funzionali al raggiungimento dell'obiettivo posto dal trattato e, dall'altro, i cosiddetti «diritti giurisdizionali», ovverossia il diritto di esercitare la propria giurisdizione su fatti inerenti all'accordo o su controversie che possano discendere dall'interpretazione o applicazione dello stesso. Entrambe le categorie di diritti possono essere esercitate dall'uno o dall'altro Stato, oppure da entrambi, secondo la ripartizione di competenze stabilita dal trattato; ciò si attaglia in particolare alla seconda categoria, volta a creare un ambiente giuridico specifico di quella zona e suscettibile di prevedere la creazione di un regime condiviso.

Di là dalle specifiche forme che ciascun trattato può prevedere, la dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere che, in virtù del persistente legame giuridico dello Stato delegante con il proprio territorio, lo Stato territoriale mantenga la propria sovranità *de jure* ([S. C. CRAWFORD; M. J. STRAUSS](#)). La lettura dei termini del Protocollo fra Italia e Albania sembra confermare a pieno tale idea, fornendo ulteriori elementi a favore della tesi secondo cui questo tipo di accordo, lungi dal costituire una cessione dissimulata di territori, si limita a creare un regime giuridico in cui non è esclusa la coesistenza di obblighi in capo ai due Stati coinvolti.

Esaminando più da vicino il contenuto del testo, la ripartizione fra «diritti funzionali» e «diritti giurisdizionali» menzionata poc'anzi sembra trovare chiaro riflesso nell'articolo 3, § 1, del Protocollo, che sancisce il diritto dell'Italia all'utilizzo di una porzione del territorio albanese, a titolo gratuito, al fine di realizzare le strutture di accoglienza. I «diritti giurisdizionali» sono invece previsti al secondo paragrafo della medesima disposizione, secondo cui le strutture sono gestite secondo la «pertinente normativa italiana ed europea». A ciò si aggiunge la sottoposizione, in via esclusiva, alla giurisdizione italiana di qualsiasi controversia fra le autorità italiane e i migranti.

Se il secondo paragrafo dell'articolo 3 è in linea con quanto rilevato in precedenza circa la ripartizione di competenze fra Stato territoriale e Stato «beneficiario», in quanto lascia trasparire una competenza residuale dell'Albania in ordine alle materie non coperte dal Protocollo, è soprattutto il primo paragrafo ad assumere salienza in materia di responsabilità degli Stati per eventuali violazioni di diritti umani dei migranti. Risulta infatti evidente come l'azione delle autorità italiane, per quanto oggetto di una delega di competenza, difetti del requisito di piena effettività che invece caratterizza l'esercizio "fisiologico" della sovranità statale sul territorio. Tale circostanza assume rilievo, in particolare, in relazione alla tutela

della vita e della salute delle persone ospitate nei centri in quanto l'osservanza, da parte dell'Italia, di tali diritti è necessariamente legata all'accesso a risorse e infrastrutture poste a disposizione dalla parte albanese.

L'inevitabile interdipendenza fra i due Stati nell'espletamento delle attività previste trova riflesso nelle non poche competenze che il Protocollo assegna all'Albania, la quale concorda con l'Italia il numero delle persone presenti nei centri (art. 4, § 1), facilita l'erogazione dei servizi necessari al loro funzionamento (art. 4, § 3), nonché il disbrigo delle pratiche doganali (art. 4, § 6). Alla parte albanese spetta inoltre il mantenimento dell'ordine pubblico all'esterno dei centri (art. 6, § 2) e, eccezionalmente, all'interno, ad esempio in caso di incendio (art. 6, § 3). Tuttavia, l'aspetto di maggiore interesse concerne il dovere, in caso di esigenze sanitarie alle quali le autorità italiane non possano fare fronte, di collaborare con queste per «assicurare le cure mediche indispensabili e indifferibili» (art. 4, § 8). Risulta quindi evidente come qualsiasi considerazione circa l'osservanza del diritto alla vita e alla salute dei migranti non possa prescindere dalla presa in conto del coinvolgimento di entrambi gli Stati nella gestione dei centri. Quest'ultimo trova fondamento non solo, come già rilevato, nel persistente legame dello Stato delegante con il territorio, ma altresì, sul piano della norma primaria applicabile, nella vigenza di norme cogenti atte a derogare alla ripartizione di competenze stabilita dal Protocollo.

### ***3. Il territorial lease come fondamento di una responsabilità condivisa degli Stati***

Spostando l'analisi sul piano della norma secondaria, è noto come le norme sulla responsabilità internazionale degli Stati per la commissione di atti illeciti difficilmente contemplino forme di responsabilità condivisa, a eccezione dell'aiuto o l'assistenza nella commissione di un illecito, annoverata dal Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 fra le forme di responsabilità di uno Stato «in connessione» con quella di un altro ([art. 16](#)). Più espliciti in questa direzione sono invece i [Principi guida sulla responsabilità condivisa](#), elaborati da un *Drafting Committee* sulla base di un lavoro svolto fra il 2010 e il 2016 e divulgato nel 2020. Mentre il Principio 6 concerne la complicità nella commissione di un illecito menzionata poc'anzi, il Principio 7 fonda la responsabilità condivisa sulla natura «concertata» di un'azione, che si concretizza nella partecipazione degli Stati a una medesima condotta in vista del raggiungimento di fini condivisi.

Alla luce di tali elementi, si ritiene che la prospettiva di una responsabilità condivisa fra Italia e Albania – in particolar modo, secondo i termini previsti dal sopraccitato Principio 7 – possa fornire un utile strumento concettuale al fine di inquadrare le conseguenze giuridiche dell'eventuale inosservanza dei diritti umani fondamentali nella futura gestione dei centri. Forse consapevole di tali aspetti, la parte albanese ha avuto cura di “sterilizzare” – con il consenso, beninteso, della parte italiana – qualsiasi potenziale aspetto di responsabilità in questo ambito tramite le disposizioni del Protocollo in materia di riparazione e risarcimento.

L'articolo 12 del Protocollo stabilisce, infatti, l'obbligo per ciascuna parte di indennizzare i danni, nonché le perdite derivanti da risarcimenti verso terzi, ove gli uni e le altre siano causati da «dolo o colpa grave» del proprio personale, categoria all'interno della quale, tuttavia, non ricadono le «carenze di servizio derivanti da limitate capacità oggettive delle parti».

L'introduzione di un regime di responsabilità che nel diritto internazionale viene denominato «per colpa» – e che in tale materia è estremamente raro, la regola essendo costituita dal regime di responsabilità oggettiva relativa – comporta innanzitutto un notevole ridimensionamento della portata degli obblighi che incombono sulle parti. Vero è che, secondo autorevole dottrina ([B. CONFORTI, M. IOVANE](#)), fra i pochi ambiti in cui tale regime trova applicazione, vi è proprio quello del trattamento dello straniero; al contempo, tuttavia, occorre rilevare come le norme che nel caso di specie verranno con più probabilità in rilievo travalichino questa categoria per investire quella, più ampia, della tutela dell'individuo.

Analogamente, la riserva relativa ai danni riconducibili a «limitate capacità oggettive delle parti» rischia di svuotare quasi del tutto di contenuto tale tutela in quanto, in una situazione fattuale come quella in parola, vi è necessariamente un legame diretto fra i mezzi a disposizione delle autorità statali e le prestazioni che devono essere garantite. Nonostante, in linea di principio, tale riserva possa operare a favore di entrambi gli Stati, è poi difficile evitare l'impressione che essa sia volta a ridimensionare l'eventuale responsabilità dell'Albania, ove si consideri che scopo del Protocollo è proprio la creazione di un regime giuridico fondato sulla sottoposizione dei fatti rilevanti alla giurisdizione dell'Italia. Tale impressione trova conferma nel secondo paragrafo dell'articolo 12 del Protocollo che aggiunge, ai costi di gestione a carico dell'Italia (art. 4, § 5), quelli di rappresentanza legale, nonché quelli processuali e di risarcimento dei danni derivanti da azioni intentate *da terzi* contro l'Albania in relazione all'attuazione del Protocollo.

A parere di chi scrive, l'insieme delle disposizioni citate ha quindi l'effetto non solo di sbilanciare l'onere risarcitorio sull'Italia anche in relazione a condotte che non le sono attribuibili, ma altresì di ridurre l'intero profilo della tutela dei diritti umani a una mera questione, appunto, risarcitoria, da gestirsi tramite il meccanismo finanziario previsto dal Protocollo. La creazione di una «garanzia» a favore della parte albanese – e quindi la possibilità, per questo Stato, di prelevare somme di denaro anche in maniera forzosa –, unita all'assenza di un meccanismo di risoluzione delle controversie, nonché alla scarsa probabilità che Stati terzi intervengano a tutela dei propri cittadini tramite la protezione diplomatica, finiscono in definitiva per «internalizzare» la tutela dei diritti umani dei migranti all'interno di un quadro pattizio bilaterale. In questo contesto, tale tutela tende a configurarsi, più che come bene giuridico autonomo, come tassello dell'equilibrio contrattuale che viene a stabilirsi fra le parti, e il cui pregiudizio può essere semplicemente sanato tramite una transazione finanziaria fra queste ultime.

#### ***4. Nota conclusiva***

Come già osservato dalla dottrina in materia ([M. SAVINO, F. VIRZI](#)), la gestione dei flussi migratori tende, negli ultimi anni, ad affidarsi a meccanismi basati sulla esternalizzazione, in virtù dei quali la responsabilità delle decisioni in materia di asilo e rimpatrio viene delegata a uno Stato terzo, nel quale sovente i diritti dei migranti sono scarsamente tutelati (si veda, in questo senso, il noto accordo fra Gran Bretagna e Ruanda). Ciò che, attraverso questo breve scritto, si è cercato di evidenziare è come la compressione dei diritti umani correttamente associata a tale modello costituisca un tratto comune rispetto ai sistemi fondati invece sulla extraterritorialità, realizzata, nel caso del Protocollo fra Italia e Albania, tramite il cd. *territorial lease*.

Si è visto infatti come, essendo incentrato sulla esclusiva giurisdizione dello Stato che esercita le proprie funzioni al di fuori del territorio tramite l'invio di propri agenti in uno Stato terzo, tale modello non intenda operare, perlomeno formalmente, un trasferimento di responsabilità a favore di un altro Stato. Ciò nonostante, e avendo specifico riguardo al Protocollo in oggetto, la necessità di collaborazione nell'accoglienza e cura dei migranti da parte dello Stato che pone il proprio territorio a disposizione, unita alle profonde limitazioni che il Protocollo stesso stabilisce alla portata degli obblighi che da tale collaborazione dovrebbero discendere, comporta senza dubbio l'esistenza di lacune sotto il profilo dell'effettività della tutela dei diritti umani. Tali lacune vengono aggravate dalla scarsa o nulla partecipazione dell'Albania alla riparazione di eventuali violazioni dei diritti in parola, la cui protezione finisce quindi per ricadere su un unico Stato e che, in ogni caso, appare ridotta e svilita alla sua dimensione pecuniaria.

Tali problemi sono tanto più evidenti ove si consideri come destinatari di tali regimi siano individui per definizione vulnerabili e quindi bisognosi di cure mediche, anche specialistiche. È questa infatti una delle principali caratteristiche delle persone tratte in salvo in mare, a tal punto dall'aver recentemente indotto la [Corte di Cassazione italiana](#) a configurare la consegna di un gruppo di naufraghi alle autorità libiche come una violazione del dovere di custodia previsto dall'[art. 591 c.p.](#) Tale dovere di tutela rafforzata dovrebbe quindi suggerire maggior cautela nell'adozione di soluzioni, come quella oggetto di questo scritto, che, seppur previste dal diritto internazionale, difficilmente saranno in grado di garantire i più fondamentali diritti delle persone tratte in salvo in mare.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### Dottrina:

- B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2023, XII ed., pp. 441 ss.
- S.C. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, IX ed., Oxford, 2019, p. 196.
- R. JENNINGS, A. WATTS (a cura di), *Oppenheim's International Law*, IX ed., Harlow, 1992, vol. 1, pp. 568 ss.

- M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in ADiM Blog, gennaio 2024.
- M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in ADiM Blog, novembre 2023.
- Y. RONEN, *Territory, Lease*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2019.
- M.J. STRAUSS, *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*, Leiden, 2015, pp. 101 ss.; 145.
- M.J. STRAUSS, *Territorial Leases*, in A. NOLLKAEMPER et al. (a cura di), *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, 2019, pp. 66 ss.
- J.H.W. VERZIJL, *International Law in Historical Perspective*, Vol. 3, *State Territory*, Leiden, 1970, vol. 3, pp. 397 ss.

**Per citare questo contributo:** E. RUOZZI, *Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease: alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, Settembre 2024.