



## Corti europee sotto attacco?\*

BRUNO NASCIMBENE

### 1. La lettera aperta di Italia, Danimarca e altri Paesi diretta a contrastare gli indirizzi adottati dalla Corte EDU in materia migratoria. Quali effetti

Gli effetti della lettera del 22 maggio 2025 (d'ora in poi la "Lettera dei nove") sono stati non tanto di segno giuridico, quanto di segno politico. I nove Stati firmatari sono, tutti, membri dell'Unione europea; l'iniziativa, precisamente, appartiene alla Danimarca e all'Italia. Si tratta, invero, di una lettera aperta, che non ha un destinatario espressamente indicato, salvo individuarlo dal contenuto: il Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'uomo, gli altri Stati che sono membri del Consiglio e che sono Paesi contraenti della CEDU. Un destinatario indiretto sono le istituzioni della UE, perché i nove Stati sono, appunto, Paesi membri della UE<sup>1</sup>.

La critica ovvero censura contenuta nella lettera riguarda la giurisprudenza della Corte EDU in materia di immigrazione e asilo, il modo, insomma, in cui la Corte interpreta la CEDU "a favore" dei migranti e asilanti, e "a sfavore" degli Stati. Si tratta di rilievi che possono riguardare, indirettamente, anche la Corte di giustizia, quando interpreta le norme di diritto UE senza bilanciare (secondo l'opinione dei predetti Stati; per quanto riguarda l'intervento del Governo italiano, si veda oltre) i diritti delle persone con quelli propri degli Stati.

La critica di mancato bilanciamento rappresenta l'aspetto più interessante della "Lettera dei nove", offrendo una chiave di lettura anche della presa di posizione successiva (del 10

---

\* Lo scritto riproduce, con modifiche e integrazioni, quanto pubblicato su *Giustizia Insieme* del 27.1.2026, pp. 1 ss. in occasione di un'intervista resa da Pasquale De Sena, Bruno Nascimbene e Guido Raimondi a Roberto Giovanni Conti dal titolo *Migrazione, sicurezza e diritti: la sfida tra Governi e Corti europee*.

<sup>1</sup> Sulla "Lettera dei nove", fra i vari commenti L. ACCONCIAMESSA, *L'interpretazione della CEDU, tra universalismo, volontà degli Stati parte e indipendenza della Corte di Strasburgo: la "lettera aperta" del 22 maggio 2025*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2025, p. 245 ss. (ivi ampi riferimenti); F. L. GATTA, *Una lettera aperta...per chiudere le porte. La pressione governativa sulla Corte europea dei diritti umani per una "riforma" della giurisprudenza in materia di migrazione e controlli di frontiera*, in questa Rivista, 2025, p. 1 ss., e dello stesso *"Toghe rosse" a Strasburgo? La rivolta dei governi contro la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di migrazione*, in *Riv.it.dir.proc.pen.*, 2025, p.611 ss. Sembra utile ricordare che tre Governi firmatari sono parti convenute in giudizi pendenti avanti alla Corte EDU (*H.M.M. e a. c. Lettonia*, n. 17764/22; *R.A. e a. c. Polonia*, n. 42120/21) e che i risultati negativi delle procedure, lamentati dagli Stati, non corrispondono tuttavia all'esito delle cause più recenti (esito favorevole ai Governi): cfr. L. ACCONCIAMESSA, *L'interpretazione cit.*, p. 286 ss.; F.L. GATTA, *Una lettera cit.*, p. 4 ss.; per alcuni dati statistici cfr. il documento della Direction générale droits humains et État de droit (DGI) del Consiglio d'Europa, *La Cour européenne des droits de l'homme et les migrations*. Foire aux questions, octobre 2025.

dicembre 2025) che assume sia la forma di una Dichiarazione congiunta di ventisette Stati membri del Consiglio (compresi i nove prima ricordati, d'ora in poi la "Dichiarazione dei ventisette") adottata in occasione della riunione dei ministri della giustizia del Consiglio d'Europa, sia la forma di conclusioni (d'ora in poi "Conclusioni")<sup>2</sup> adottate lo stesso giorno per *consensus* da tutti gli Stati membri in occasione di una conferenza ministeriale informale del Consiglio d'Europa. Gli Stati riaffermano, quasi ce ne fosse bisogno, la condivisione di valori comuni, le necessità di rispettare lo Stato di diritto, la tutela dei diritti fondamentali, la dignità della persona, gli impegni assunti non solo in virtù della CEDU, ma delle convenzioni internazionali in generale. Non vi è dubbio che il diritto internazionale debba essere rispettato ma, si sottolinea, il mondo è cambiato, e ciò che era o appariva giusto nel passato, potrebbe non esserlo più oggi, o domani. Questo profilo emerge sia nella "Dichiarazione dei ventisette", sia nelle "Conclusioni" e preoccupa l'affermazione secondo cui l'immigrazione (quella irregolare in specie) ha assunto una rilevanza tale da poter rimettere in discussione quei valori e quei principi, e quindi anche l'interpretazione che la Corte EDU ha finora fornito, *a*) estendendo "the scope of the Convention too far as compared with the original intention behind the Convention"; *b*) facendo venir meno quel bilanciamento di cui si è detto. La doglianza degli Stati, nei confronti della Corte, consiste sia nel non aver preso nella dovuta considerazione "our democratic societies and our populations against the challenges facing us in the world today", sia nell'aver protetto "the wrong people" e avere limitato eccessivamente il potere degli Stati di espellere gli stranieri, non fornendo, quindi, le necessarie garanzie alle persone che vivono nei territori nazionali, nel rispetto delle leggi<sup>3</sup>.

Gli Stati rivendicano la loro sovranità, il diritto di assumere decisioni conformi alla sicurezza e alla legalità, il diritto di assumere misure efficaci, compresa quella di contrastare sia le migrazioni irregolari, sia il comportamento di quegli Stati che tentano di strumentalizzare i migranti alle rispettive frontiere. È, questo, un richiamo al rispetto delle regole del diritto internazionale e della pacifica convivenza, ma è anche un richiamo al "democratic mandate" che è stato affidato a ciascun Governo dai rispettivi cittadini, al fine di avviare un dibattito in

---

<sup>2</sup> Gli altri Stati, oltre ai nove citati, sono: Albania, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Irlanda, Islanda, Malta, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Svezia, Ucraina, Ungheria. Diciannove sono, dunque, membri dell'Unione europea (gli otto membri che non hanno sottoscritto la "Dichiarazione dei ventisette", e neppure la "Lettera dei nove" sono: Cipro, Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Slovenia, Spagna). Sulla "Dichiarazione dei ventisette" e sulle "Conclusioni" si vedano in particolare L. ACCONCIAMESSA, *È possibile riformare la CEDU in materia migratoria senza deformarla nel suo complesso? Sul 'processo di riforma' avviato il 10 dicembre 2025*, in *SIDIBlog*, 2025; A. FORDE, A. DONALD, *Countdown to Chişinău: the Risk of Politicising the ECHR over Migration*, in *ejitalk.org*, 2025, e, degli stessi, più recentemente, *Submission to the Steering Committee for Human Rights (CDDH)*, documento del 12.1.2026 preparato per la riunione straordinaria dello Steering Committee del 13-15.1.2026, <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-extraordinary-meeting-13-15-januar/488029c721> (ove sono indicati gli argomenti e le proposte oggetto di discussione, con particolare riguardo all'adozione di una dichiarazione politica di cui si dirà oltre); G. PASCALE, *I 27 Stati 'ribelli' potrebbero davvero invocare il mutamento delle circostanze? Ancora sul 'processo di riforma' della CEDU avviato il 10 dicembre 2025*, in *SIDIBlog*, 2025; L. RIEMER, L. ACCONCIAMESSA, *From "Original Intentions" to "Unforeseeable Change of Circumstances": The 2025 Escalation of Pressure Towards the ECtHR*, in *ejitalk.org*, 2025.

<sup>3</sup> Per queste affermazioni cfr. la "Lettera dei nove", successivamente riprese (soprattutto) nella "Dichiarazione dei ventisette".

cui si discute di CEDU e Corte EDU, perché a fronte di un'interpretazione non condivisa degli Stati, questi devono ripristinare, “to restore the right balance”<sup>4</sup>.

La reazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa a difesa della Corte, definita come il “braccio giuridico” del Consiglio d'Europa<sup>5</sup>, non è stata ritenuta sufficiente e soddisfacente da parte di quei nove Stati, che in epoca successiva alla lettera hanno preso parte, come si è detto, alla riunione dei ministri della giustizia dei Paesi membri del Consiglio, approvando sia le “Conclusioni”, sia la “Dichiarazione dei ventisette”. Il Segretario generale, figura istituzionale, ha richiamato l'impegno non solo politico, ma giuridico, conseguente alla firma e ratifica della Convenzione, poiché gli Stati si sono reciprocamente obbligati a proteggere diritti e valori condivisi, e a rispettare la funzione e ruolo della Corte, la sua giurisprudenza. La Corte, se è vero che lo Stato di diritto, la *rule of law* ovvero la *prééminence du droit*, è l'elemento essenziale della società europea, come lo è dello Statuto del Consiglio d'Europa e della CEDU<sup>6</sup>, non può essere sottoposta a pressioni politiche, a seconda delle necessità contingenti nazionali, proprie di questo o quel Paese membro. La reazione del Segretario generale si inquadra, peraltro, in un contesto più ampio che appartiene a ruolo e funzioni del diritto internazionale, pattizio e consuetudinario, che regola e disciplina le relazioni fra Stati, in particolare nell'ambito di organizzazioni internazionali.

## **2. La presa di posizione del Consiglio dei ministri della giustizia del Consiglio d'Europa. Obiettivi e possibili conseguenze**

Nelle “Conclusioni” (come si è detto, adottate per *consensus*), si invita il Comitato dei ministri del Consiglio ad avviare varie iniziative affinché la CEDU, o almeno l'interpretazione che ne dà la Corte, sia adeguata rispetto alle sfide poste dalla migrazione irregolare. Gli impegni assunti con la CEDU, il rispetto dei diritti umani, ma anche le esigenze degli Stati, determinate essenzialmente da preoccupazioni securitarie, vengono ribaditi, con toni assai più decisi, dalla “Dichiarazione dei ventisette”: quindi da un più ristretto gruppo di Stati (rispetto ai quarantasei membri del Consiglio), comprendente i firmatari della “Lettera dei nove”.

Gli Stati riaffermano un “deep and abiding commitment” alla Convenzione europea e alla Corte, agli obiettivi e valori del Consiglio, e anche al diritto internazionale, cui la Convenzione appartiene. Gli Stati si impegnano, dunque, a rispettare i loro obblighi, non però in modo assoluto, perché la sicurezza interna deve comunque essere garantita, e perché appare necessario non tanto garantire i diritti (umani) dei singoli a fronte dell'emergenza migratoria,

---

<sup>4</sup> Cfr. la “Lettera dei nove”. Sui profili relativi alla sovranità degli Stati in materia di immigrazione, con particolare riguardo a respingimento ed espulsione, si permette rinviare al ns. *Le non-refoulement comme principe de droit international et le rôle des tribunaux dans sa mise en œuvre*, discours-Ouverture de l'année judiciaire-Séminaire -7 janvier 2017, in [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech\\_20170127\\_Nascimbene\\_JY\\_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20170127_Nascimbene_JY_FRA). Fra le molte sentenze della Corte sul potere dello Stato in materia di immigrazione cfr. fra le altre, ricordando “un principe de droit international bien établi”, Corte EDU, 28.5.1985, GC, *Abdulaziz, Cabales, Balkandali c. Regno Unito*, §67; cfr. inoltre i rifer. alla nota 11.

<sup>5</sup> Cfr. le dichiarazioni in “Sala stampa”, *Alain Berset si esprime in merito alla lettera congiunta che mette in discussione la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>6</sup> La *rule of law* è, peraltro, ampiamente richiamata nelle “Conclusioni”. Sullo Stato di diritto e sui valori comuni dei Paesi membri del Consiglio d'Europa e della UE, si permette rinviare, più recentemente, al ns. *Riflessioni sui valori comuni ai Paesi membri dell'Unione e sul contributo della Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, [www.osorin.it](http://www.osorin.it), febbraio 2025.

ma ridefinire gli obblighi in modo conforme alle misure, alle necessità degli Stati, che devono -hanno il diritto di- espellere gli stranieri condannati per reati gravi, e che devono sia tutelare i rispettivi confini, sia combattere l'immigrazione irregolare. Proteggere i diritti umani -questa una sorta di mantra che caratterizza i due documenti ricordati- non può comportare la rinuncia a prerogative sovrane. Di qui l'invito della Conferenza ministeriale a preparare un progetto di dichiarazione politica in cui si tenga conto di quella protezione, ma anche, e forse soprattutto come almeno appare nella "Dichiarazione dei ventisette", della "governments fundamental responsibility to ensure national security and public safety". La Dichiarazione, come si è detto, ha toni più decisi rispetto alle "Conclusioni" ove invece prevalgono diplomazia e politica, specie nella richiesta rivolta al Comitato dei ministri di preparare *a*) un progetto ovvero "draft political declaration"; *b*) una raccomandazione ovvero "recommendation on deterring and fighting the smuggling of migrants" (seppur, si precisa, "with full respect for their human rights"); *c*) una eventuale creazione di un "inter-governmental committee" che affronti le questioni migratorie; *d*) un sollecito al Segretario generale perché avvii discussioni a livello internazionale<sup>7</sup>.

La "Dichiarazione dei ventisette" nella ricerca, almeno formalmente dichiarata, di trovare un giusto equilibrio fra i diritti e gli interessi individuali dei migranti e i rilevanti interessi pubblici della difesa della libertà e della sicurezza nelle società nazionali, indica in modo preciso le cinque sfide da affrontare (espulsione di stranieri condannati per reati gravi; chiarezza sui trattamenti inumani e degradanti; soluzioni innovative e durature per affrontare le migrazioni; processo decisionale nei casi di migrazione e strumentalizzazione della stessa), richiamando espressamente vari "principi chiave" che devono essere seguiti nell'interpretazione e applicazione della CEDU. Si rivendica, tuttavia, la necessità di tenere conto degli interessi nazionali. Sembra, con ciò, venire messa in discussione la natura assoluta del divieto, previsto dall'art. 3 CEDU, di pene o trattamenti inumani o degradanti (oltre che di tortura), cui lo straniero può essere sottoposto in caso di espulsione o respingimento. Prevarrebbe (e la preoccupazione nel porsi questa domanda è giustificata) l'interesse pubblico dello Stato, legittimato a distinguere il "caso per caso" e ad applicare criteri propri, quanto meno di proporzionalità in ordine alle misure adottate?

Altro profilo che suscita perplessità è il riferimento alla c.d. dottrina dello strumento vivente, normalmente intesa in senso evolutivo, che conduce cioè ad una interpretazione evolutiva della CEDU, che tiene conto (questa sì, positivamente) dei mutamenti storici e contingenti. Ad un'evoluzione che si riflette e concretizza in una protezione più estesa dei diritti della persona, si contrappone una interpretazione in senso negativo, involutivo e quindi riduttivo della protezione. Gli Stati affermano, invece, che si debba tenere conto "of the developments, both factual and legal, that evolved significantly in recent decades and were unforeseen at the time the Convention was drafted". Sembra, quindi, invocato quel mutamento imprevedibile delle circostanze che la c.d. clausola *rebus sic stantibus*, codificata nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (art. 62), prevede come motivo di estinzione o di recesso (o, in subordine, di sospensione) degli impegni assunti in una convenzione

---

<sup>7</sup> Per i lavori in corso (gennaio 2026) da parte dello Steering Committee for Human Rights (CDDH), con riguardo, in particolare, all'adozione di una dichiarazione politica, cfr. A. DONALD, A. FORDE, *Submission* cit., con indicazione dei vari documenti oggetto di discussione.

internazionale<sup>8</sup>. I tempi, le circostanze sono cambiate e si finisce per prospettare una riforma o una modifica della Convenzione: inevitabile qualora la Corte non modifichi quell'orientamento che non bilancia, come gli Stati vorrebbero a loro favore, i propri diritti rispetto a quelli delle persone. Forse potrebbe prospettarsi la negoziazione di un protocollo alla Convenzione, confidando nelle funzioni del Segretario generale del Consiglio che già in occasione di una prossima riunione dei ministri degli esteri (15 maggio 2026) sarebbe in grado di fornire utili indicazioni. Si tratta di una soluzione possibile, che richiederebbe tuttavia un non facile negoziato (specie con riguardo a quali e quanti limiti porre ai diritti degli immigrati e dei richiedenti la protezione internazionale)<sup>9</sup>.

Un'affermazione finale della “Dichiarazione dei ventisette”, non contenuta nelle “Conclusioni”, merita particolare attenzione, anche per i rilievi che seguono sui rapporti con il diritto UE. Gli Stati si dichiarano pronti a collaborare con il Consiglio d'Europa (quindi con altri diciannove Paesi membri) e con le sue istituzioni, distinguendo gli Stati membri dell'Unione europea ovvero, come si afferma, “whilst paying due consideration to the implications in relation to EU initiatives”. Il riferimento alla “Lettera dei nove” (tutti membri della UE) è indiretto, ma importa l'aver sottolineato la rilevanza del contesto dell'Unione europea, del suo diritto. Per quanto distinti, i due piani -Consiglio d'Europa e UE- vanno considerati congiuntamente, soprattutto con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare di quelli dei migranti e dei richiedenti la protezione internazionale. Si tratta di una tutela che appartiene (già si è detto nel primo paragrafo) a valori europei comuni.

### **3. La protezione dei diritti fondamentali, con particolare riguardo a immigrazione e asilo, potrebbe essere affievolita?**

La preoccupazione che la protezione dei diritti fondamentali venga affievolita non solo a “livello CEDU”, ma anche a “livello UE” è giustificata dal consenso che si è, in epoca recente, formato fra i vari Stati europei sulle limitazioni da porre in materia di migrazione e asilo. La politica di immigrazione e asilo ha innescato una scintilla, creando i presupposti per ridiscutere, tuttavia, i diritti fondamentali in generale: anche se sono scritti e garantiti dalle costituzioni nazionali, dalle tradizioni costituzionali dei Paesi europei. I rapporti fra Consiglio d'Europa-CEDU e Unione europea-Carta dei diritti fondamentali sono (almeno nel nostro ordinamento) chiaramente definiti nelle c.d. sentenze gemelle della Corte costituzionale (n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007) e nell'interpretazione che degli articoli 11 e 117 Cost. la predetta Corte ha fino ad oggi fornito. Organizzazioni e strumenti internazionali diversi, ma con valori (già si è detto)

---

<sup>8</sup> Su questi profili si vedano, in particolare, i rilievi di L. ACCONCIAMESSA, *È possibile riformare* cit., e di G. PASCALE, *I 27 Stati* cit., locc. citt. Sembra peraltro opportuno ricordare quanto la Commissione europea ha affermato sulla rilevanza del mutamento delle circostanze, in una comunicazione dell'11.12.2024 “sul contrasto alle minacce ibride causate dall'uso della migrazione come arma e sul rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE”, COM (2024) 570 draft. Afferma la Commissione, p. 6, che “il contesto della sicurezza dell'Unione europea è cambiato radicalmente rispetto al momento in cui sono stati adottati i pertinenti strumenti di diritto internazionale, e potrebbe essere necessario tenerne conto nella loro applicazione”.

<sup>9</sup> Si vedano in tal senso i rilievi di D. THYM, *Four Scenarios and a Proposal for the Future of the ECHR's Dynamic Case Law on Asylum*, in *Verfassungsblog*, 2025.

comuni, e non vi è dubbio che un affievolimento nel contesto Consiglio d'Europa avrebbe conseguenze negative anche in quello dell'Unione europea<sup>10</sup>.

La volontà espressa dagli Stati europei e le iniziative intraprese o future sono comunque la conferma della limitatezza sia, in linea generale, della cooperazione internazionale espressa nei, e dai trattati, sia -in particolare- della politica perseguita dall'Unione europea in materia di immigrazione e asilo, condizionata da ragioni politiche nazionali, malgrado il processo di integrazione che caratterizza l'Unione europea. Negativa, dunque, appare la possibile influenza degli orientamenti, attuali e futuri, del Consiglio d'Europa (compresa la c.d. revisione della CEDU) su quelli dell'Unione europea. A maggior ragione se si considera che la materia immigrazione e asilo, diversamente dalle norme di diritto UE, non è oggetto di espressa protezione da parte della Convenzione<sup>11</sup>. L'orientamento negativo su questa forma di protezione (comunque europea), sarebbe tale da "contaminare" le norme UE, fino al punto di rimettere in discussione, come si dirà poco oltre, anche i rapporti fra Carta e CEDU. Il problema che potrebbe porsi in futuro al giudice nazionale riguarderebbe lo standard di trattamento da assicurare allo straniero nell'ambito di una valutazione complessiva degli obblighi internazionali e di quelli costituzionali<sup>12</sup>.

#### **4. Convenzione europea e Carta dei diritti fondamentali. Possibile conflitto, ruolo della Corte di giustizia e del giudice nazionale**

L'Italia è uno degli Stati promotori della "Lettera dei nove" ed è sia parte della "Dichiarazione dei ventisette", che delle "Conclusioni", La tutela dei diritti fondamentali della persona appartiene ai propri principi costituzionali (art. 2 Cost.); l'Italia "difende", d'altra parte, i diritti fondamentali a livello internazionale ed europeo, e quindi nel contesto sia del Consiglio d'Europa, sia dell'Unione europea. È però uno degli Stati che rivendica il proprio potere sovrano di decidere in tema di immigrazione e asilo, di contrastare l'immigrazione irregolare, di definire i Paesi "sicuri", i cui cittadini (almeno in via presuntiva) non possono reclamare lo *status* di rifugiato ovvero la protezione internazionale che riconosce loro, *in primis*, la Convenzione di Ginevra di cui è parte (Convenzione ratificata con l. 24.7.1954, n. 722)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. recentemente il ns. *Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell'Unione europea. Una norma che "compare" e "scompare?"*, in *Federalismi*, n. 33/2025; per alcuni rilievi sulla tutela, comunque, di valori comuni nel contesto del Consiglio d'Europa e della UE cfr. il paragrafo 2 (riferimenti in nota 6). Su analogia e differenze fra Consiglio d'Europa-CEDU e diritto UE-Corte di giustizia, cfr. il parere della Corte di giustizia 18.12.2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, EU:C:2014:2454, spec. punti 174-175, 177; la sentenza 24.10.2018, C-234/17, *XC, YB, ZA*, punti 34-40, 45.

<sup>11</sup> Per un'ampia rassegna della giurisprudenza in materia di immigrazione cfr. il doc. della Corte europea *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme-Immigration*, 2025, venendo sottolineata (p. 5) l'applicabilità delle norme, in generale, sulla protezione dei diritti dell'uomo e il ruolo della Convenzione, inteso in tale contesto, come "instrument constitutionnel de l'ordre public européen".

<sup>12</sup> Per una corretta valutazione di questi obblighi cfr. Cass. civ., I, 10.11.2025, n. 29593 sulla tutela della vita privata e familiare nel nostro ordinamento, malgrado la soppressione del riferimento esplicito contenuto nell'art. 19 Testo unico sull'immigrazione (a seguito del d.l. n. 20/2023, c.d. decreto Cutro). Cfr. anche la nota successiva.

<sup>13</sup> Per un ampio richiamo agli obblighi internazionali e costituzionali, pur in presenza del diverso orientamento del legislatore, cfr. Cass. civ., I, n. 29593/2025 cit. Recentemente, per una disamina degli orientamenti della Corte costituzionale, E. NAVARRETTA, *Recenti sviluppi in materia di diritto d'asilo e di politiche migratorie e prospettive di leale cooperazione istituzionale*, in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/dialogo-tra-le-corti-e-la-corte-dell-unione-europea/Navaretta-Recenti-sviluppi-in-materia-di-diritto-d-asilo-e-di-politiche-migratorie.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/dialogo-tra-le-corti-e-la-corte-dell-unione-europea/Navaretta-Recenti-sviluppi-in-materia-di-diritto-d-asilo-e-di-politiche-migratorie.pdf).

Il Governo ha recentemente contestato l'orientamento dei giudici nazionali, oltre che quello delle Corti c.d. sovranazionali (Corte EDU, Corte di giustizia), che fanno prevalere i diritti della persona sulle prerogative o diritti dello Stato, contrastando così il bilanciamento a favore della persona, e reclamando una diversa considerazione delle esigenze nazionali: che sono, invero, esigenze di sicurezza nazionale e di pacifica convivenza nella propria comunità composta da cittadini e da stranieri regolarmente residenti.

La presa di posizione del Governo italiano dopo la sentenza della Corte di giustizia *Alace e Canpelli* non solo è la dimostrazione di "insofferenza" verso una giurisprudenza contrastante con gli orientamenti politici, ma è una sorta di avvertimento della possibile deriva nazionale rispetto ad obblighi di diritto UE, che sono anche obblighi conseguenti alla giurisprudenza della Corte EDU<sup>14</sup>. Deve, infatti, essere tenuto presente che *a*) in virtù dell'art. 6 TUE (par. 1) l'Unione riconosce i diritti, le libertà, i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali; (par.2) l'Unione aderisce alla CEDU (adesione non ancora avvenuta, ma l'impegno è espressamente previsto); (par. 3) i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali; *b*) come prevede l'art. 52, par. 3, nel caso in cui la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU. E soprattutto, precisa la norma, non è preclusa una protezione più estesa da parte della Carta (e del diritto UE, più in generale) rispetto a quella garantita dalla CEDU. Come si afferma nelle "Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali", a proposito dell'art. 52, che riguarda la portata e l'interpretazione dei diritti e dei principi della Carta, si vuole assicurare la necessaria coerenza fra questa e la CEDU, per quanto riguarda sia i diritti, sia le limitazioni. La CEDU è applicabile, ma non pregiudica l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia (autonomia chiaramente affermata nel parere della Corte n. 2/13, che non ha consentito, almeno finora, l'adesione dell'Unione alla CEDU: una nuova richiesta di adesione è in corso di esame avanti alla Corte di giustizia)<sup>15</sup>. La protezione, precisano le "Spiegazioni", si riferisce ai diritti tutelati sia nella Convenzione, sia nei Protocolli, e il significato e la portata sono determinati "non solo dal testo di questi strumenti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia". L'Unione può "garantire una protezione più ampia", quindi uno standard più elevato, ma "in nessun caso" la protezione accordata dalla Carta può "situarsi ad un livello inferiore a quello garantito dalla CEDU"<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Fra i molti commenti alla sentenza della Corte di giustizia 1.8.2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, EU:C:2025:591, con particolare riguardo alla posizione del Governo italiano, cfr. B. CORTESE, *Dai Paesi (terzi) di origine sicura a un Paese fondatore non più così sicuro del suo posto nel diritto dell'Unione: riflessioni a margine di Corte di giustizia, sentenza 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24*, *Alace e Canpelli*, in *Dir. imm.citt.*, n. 3/2025; cfr. inoltre G. CELLAMARE, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in questa Rivista, 2025.

<sup>15</sup> Cfr. il parere 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH* cit. Per la nuova richiesta cfr. Avis 1/25, *Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE*, in <https://infocuria.curia.europa.eu>. Si veda anche, per ampi riferimenti, il documento dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali – FRA, *EU accession to the European Convention on Human Rights - Questions and answers on legal and operational implications*, in <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/ECHR-accession#read-online>.

<sup>16</sup> Per una protezione più estesa, offerta dalla Carta, cfr. fra le altre Corti di giustizia, *XC, YB, ZA* cit., punto 18; 22.12.2016, cause riunite C-203/15 e C-689/15, *Tele2 Sverige e Watson e a.*, EU:C:2016:970, punto 129.

Di fronte a questa coerenza fra CEDU-Carta e diritto UE (ribadita nell'art. 53 Carta sul "livello di protezione"), gli Stati che sono membri dell'Unione e anche membri del Consiglio d'Europa potrebbero promuovere un processo di revisione, verso il basso, della tutela dei diritti previsti dalla Carta, non diversamente da quanto si propongono nel contesto del Consiglio. Non soltanto la CEDU, ma anche la Carta, e il diritto UE di cui è espressione, sarebbero allora "sotto attacco".

Nella causa *Alace e Canpelli*, ben sedici Stati membri hanno condiviso la posizione italiana: pure la Commissione ha dichiarato -in sede di udienza- di aderire alla posizione italiana dopo aver diversamente sostenuto negli atti scritti la tesi favorevole all'interpretazione offerta dai giudici italiani sulla definizione di Paese terzo sicuro (che non è tale se alcune parti del suo territorio non sono sicure o alcune categorie di persone non godono dei diritti fondamentali) e sui diritti, anche processuali, dei richiedenti la protezione internazionale. Il Governo italiano ha rivendicato, in sostanza, la sovranità dello Stato nel dettare le regole e nel gestire l'immigrazione irregolare e il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Anche in tal caso si è manifestata "insofferenza", necessità di cambiamento, di adeguamento a prerogative nazionali. La Presidenza del Consiglio, in un comunicato ufficiale (del 1.8.2025) si è espressa nei seguenti termini<sup>17</sup>: «Sorprende la decisione della Corte di Giustizia UE in merito ai Paesi sicuri di provenienza dei migranti illegali. Ancora una volta la giurisdizione, questa volta europea, rivendica spazi che non le competono, a fronte di responsabilità che sono politiche. La Corte di Giustizia Ue decide di consegnare a un qualsivoglia giudice nazionale la decisione non sui singoli casi, bensì sulla parte della politica migratoria relativa alla disciplina dei rimpatri e delle espulsioni degli irregolari. Così, ad esempio, per l'individuazione dei cosiddetti Paesi sicuri fa prevalere la decisione del giudice nazionale, fondata perfino su fonti private, rispetto agli esiti delle complesse istruttorie condotte dai ministeri interessati e valutate dal Parlamento sovrano. È un passaggio che dovrebbe preoccupare tutti – incluse le forze politiche che oggi esultano per la sentenza - perché riduce ulteriormente i già ristretti margini di autonomia dei Governi e dei Parlamenti nell'indirizzo normativo e amministrativo del fenomeno migratorio. La decisione della Corte indebolisce le politiche di contrasto all'immigrazione illegale di massa e di difesa dei confini nazionali». La parte finale del comunicato è ancor più "energica" nel mettere a confronto la decisione dei giudici rispetto ad una disciplina normativa UE, il Patto sull'immigrazione (composto da nove regolamenti e una direttiva) che sarà applicabile dal 12 giugno 2026 e che, seppur con vari limiti, tiene maggiormente conto delle più recenti esigenze degli Stati che intendono contrastare l'immigrazione irregolare, pur nel rispetto (e altrimenti non potrebbe essere) della Carta. Questa, d'altra parte, espressamente garantisce sia il diritto di asilo (art. 18), sia la protezione in caso di allontanamento, espulsione, estradizione (art. 19), offrendo una garanzia più ampia (come è ben consentito) di quella CEDU. Precisa, invero, la Presidenza del Consiglio che «È singolare che ciò avvenga pochi mesi prima della entrata in vigore del Patto Ue su immigrazione e asilo, contenente regole più stringenti, anche quanto ai criteri di individuazione di quei Paesi: un Patto frutto del lavoro congiunto della Commissione, del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea». Precisa ancora, ribadendo le necessità

---

<sup>17</sup> Cfr. il comunicato stampa del 1.8.2025, *Decisione della Corte di giustizia UE in merito ai Paesi sicuri, la nota di Palazzo Chigi*, in <https://www.governo.it/it/articolo/decisione-della-corte-di-giustizia-ue-merito-ai-paesi-sicuri-la-nota-di-palazzo-chigi/29389>.

securitarie fatte proprie dagli altri Stati in causa, che il Governo, per i «mesi mancanti al funzionamento del Patto europeo non smetterà di ricercare ogni soluzione possibile, tecnica o normativa, per tutelare la sicurezza dei cittadini».

L'orientamento manifestato dal Governo in occasione della sentenza della Corte di giustizia, nei confronti di fonti internazionali ed europee, e della relativa giurisprudenza, nonché della giurisprudenza nazionale conforme invece a quella internazionale ed europea, è affermato nella successiva “Dichiarazione dei ventisette”. Una coerenza o *fil rouge* che non può non suscitare perplessità se il contrasto finisce per essere motivato da ragioni politiche, con pregiudizio dei diritti dei più deboli e vulnerabili, che i giudici sono tenuti a tutelare.