



## Diritti Umani

# Migrazione, sicurezza e diritti: la sfida tra Governi e Corti europee

Intervista a Pasquale De Sena, Bruno Nascimbene e Guido Raimondi

di Roberto Giovanni Conti

27 gennaio 2026

**Pasquale De Sena**, professore ordinario di Diritto internazionale Università degli Studi di Palermo

**Bruno Nascimbene**, professore emerito di Diritto dell'Unione europea Università degli Studi di Milano

**Guido Raimondi**, già presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

## Premesse

La dichiarazione di ventisette Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa del 10 dicembre 2025 arriva dopo settimane di tensione, innescate dalla lettera aperta del 22 maggio 2025 e

sottoscritta da Italia, Danimarca e altri Paesi-c.d. “Lettera dei nove”.

Quella lettera, come osservava il compianto Vladimiro Zagrebelsky in un articolo apparso su *La Stampa* il 27 maggio 2025, non era tanto rivolta contro i migranti, quanto contro i giudici: un manifesto politico che rivendicava la legittimazione democratica dei governi eletti e la loro libertà di azione, percepita come ostacolata dalle interpretazioni della Corte europea dei diritti umani.

Zagrebelsky aveva stigmatizzato tale iniziativa, intravedendovi un tentativo di riaffermare la “ragion di Stato” a dispetto del sistema di garanzie costruito dalla Convenzione europea dei diritti umani, indiscutibilmente (almeno fino ad oggi) rivolto a tutelare i diritti fondamentali di ogni individuo, indipendentemente dalla cittadinanza.

In questo quadro, la ricordata dichiarazione dei ventisette Ministri della giustizia, resa nell’abito di una conferenza informale suscitata dal Segretario generale del Consiglio d’Europa, riafferma formalmente il rispetto della CEDU e dell’indipendenza della Corte e dello Stato di diritto – in linea con l’intervento che aveva sollecitato un confronto sui temi introdotti dalla lettera aperta dal Segretario generale del Consiglio d’Europa – ma introduce concetti di particolare rilevanza destinati a forti contrapposizioni. Tra questi il richiamo al margine di apprezzamento degli Stati e alla necessità che il sistema di protezione dei diritti convenzionali si manifesti come efficace e bilanciato in relazione all’attuale contesto storico.

Gli effetti prodotti dalla Dichiarazione dei ventisette si colgono dai contenuti delle “Conclusioni” adottate nel corso del meeting n. 1546 svolto dai Deputati del Comitato dei Ministri proprio all’esito della Dichiarazione. Esse hanno incaricato lo Steering Committee per i diritti umani (CDDH) di preparare gli elementi per una dichiarazione politica nella quale: a) si riaffermi l’obbligo di garantire i diritti della Convenzione nel contesto delle sfide poste dalla migrazione irregolare e dai rimpatri di stranieri condannati per reati gravi, tenendo conto della responsabilità dei governi per la sicurezza nazionale; b) venga fissata la scadenza del 22 marzo 2026 per la presentazione del testo, da adottare nel corso della 135<sup>a</sup> Sessione del Comitato dei Ministri che si terrà a Chișinău nei prossimi 14-15 maggio 2026; c) si provveda a creare un comitato intergovernativo per affrontare le politiche migratorie, incoraggiando il Segretario Generale a promuovere il dialogo internazionale sul tema.

Si tratta di segnali che potrebbero incidere per un verso sul futuro della protezione dei diritti in Europa in una prospettiva ben più ampia di quella che guarda alla protezione dei migranti e, per altro verso, sul rapporto tra giurisdizioni sovranazionali e ordinamenti nazionali, aprendo

scenari ancora non ben decifrabili. Il piano dell'interpretazione della CEDU e dei limiti che essa incontrerebbe (*recte*, dovrebbe incontrare) nella materia appena indicata costituisce il vero obiettivo preso di mira dalla dichiarazione dei Ministri sopra ricordata.

Peraltro, la posizione asseritamente sbilanciata della Corte EDU in materia migratoria che costituisce la chiave di innesco della Dichiarazione sembra smentita dai dati ufficiali sul funzionamento della Corte EDU, se è vero che solo lo 0,1% dei ricorsi totali negli ultimi dieci anni ha portato a una condanna per violazioni in materia di immigrazione. La Corte EDU riconosce il diritto degli Stati di controllare le frontiere e applica il principio di margine di apprezzamento, pienamente confermando le decisioni nazionali quando bilanciano, coerentemente con il quadro convenzionale, sicurezza e diritti. Ancora, le misure provvisorie per bloccare espulsioni (Rule 39) sono concesse in casi eccezionali, con oltre il 90% delle richieste respinte. Questi dati mettono in discussione i presupposti della lettera aperta, che sembra evocare un potere eccessivo della Corte EDU, mentre la prassi parrebbe addirittura dimostrare un approccio restrittivo e sussidiario.

Non meno complesso risulta il tema se guardato con la lente dell'operatore del diritto nazionale che maneggia il diritto dell'Unione europea nella medesima materia.

La recente sentenza dello scorso 1° agosto 2025 resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul concetto di "Paese di origine sicuro" che ancora una volta Vladimiro Zagrebelsky prese in esame in un altro articolo su *La Stampa* il 2 agosto 2025 conferma non solo la delicatezza del rapporto tra potere politico e giurisdizione, ma rafforza le preoccupazioni correlate alle posizioni assunte dal Governo italiano che interpretò l'intervento delle Corti – europee o nazionali – come un'invasione di campo nell'ambito politico.

Il nucleo di indagine conduce, anche in questo caso, a chiedersi se ciò che viene percepito come interferenza sia, invece, l'essenza stessa della giurisdizione. Per l'appunto, garantire la tutela dei diritti fondamentali che, nel caso dei migranti, assumono un carattere di universalità derivante dal loro aggancio a una rete di strumenti internazionali – dalla Convenzione europea dei diritti umani alle direttive UE, fino alle convenzioni ONU – che non possono essere modificati unilateralmente da un singolo Stato, ma richiedono adesioni e accordi di ben diversa portata.

Se si segue questa prospettiva, le prese di posizione individuali del governo o quelle politiche dei Ministri della Giustizia, per quanto rivendicate come espressione di legittimazione democratica, sembrerebbero edificate su basi fragili.

Il rischio, come avverte ancora Zagrebelsky, è in definitiva che la contrapposizione tra "governi eletti" e "giudici non eletti" si trasformi in una sfida alla tenuta del sistema europeo di protezione

dei diritti, minando il primato del diritto dell'Unione e l'uniformità delle garanzie che costituiscono il fondamento stesso della democrazia europea, agganciate fortemente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed alla Carte costituzionali nazionali.

Per offrire ai lettori un quadro al tempo stesso chiaro ed autorevole della situazione e dell'intreccio sotteso alla fonte di innesco della dichiarazione dalla quale si è partiti, abbiamo posto alcuni semplici quesiti a Pasquale De Sena, Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Palermo, Bruno Nascimbene, Professore emerito di diritto dell'Unione Europea presso la Università degli Studi di Milano e Guido Raimondi, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'Uomo.

Conti

*Quali sono stati gli effetti immediati della lettera aperta sottoscritta da Italia, Danimarca e altri Paesi diretta a contrastare gli indirizzi adottati dalla Corte EDU in materia migratoria?*

De Sena

Per rispondere a questa domanda è anzitutto necessario soffermarsi un attimo sulla natura della lettera. Ebbene, non vi è dubbio che quest'ultima sia stata un atto eminentemente politico.

Ciò discende perlomeno da due circostanze: una concernente gli orientamenti della Corte; l'altra, l'irriducibilità di un simile intervento alle tradizionali categorie internazionalistiche rilevanti.

Quanto alla giurisprudenza della Corte in materia di immigrazione, è facile osservare – com'è stato puntualmente sottolineato (v., per tutti, [AcconciameSSA](#), 2025) – che essa, pur non discostandosi dai principi fondamentali sanciti dalla Convenzione (mi riferisco all'operare degli art. 3 CEDU e 4, Protocollo 4), ha seguito un indirizzo restrittivo, in tema di valutazione dei motivi addotti dalle autorità degli Stati parti per l'espulsione di cittadini di Stati terzi, lasciando ai primi un ampio margine di apprezzamento. Più precisamente, perlomeno dal 2017 in poi, la Corte si è limitata a verificare la correttezza di tali valutazioni, dal punto di vista *procedurale* (osservanza

*standard europei, bilanciamento fra interesse pubblico e diritti individuali), ciò che, tra l'altro, è avvenuto proprio riguardo ad alcuni casi coinvolgenti la Danimarca (ibidem, p. 269 ss., per una ricostruzione accurata).* In altri termini, anche alla luce di queste circostanze, non vi erano motivi di sostanza particolarmente significativi per giustificare una protesta espressa in forme così clamorose.

A conferma della natura politica della lettera sta anche l'impossibilità di qualificarla come un atto giuridicamente rilevante dal punto di vista internazionalistico. È fin troppo facile osservare che essa non costituisce né un accordo modificativo della Convenzione (sia pure limitatamente agli Stati che l'hanno firmata) in tema di applicazione delle sue norme ai migranti, né una dichiarazione interpretativa in senso formale, e neppure uno strumento di interpretazione della Convenzione, ai sensi dell'art. 31, par. 2, lettera b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (in quanto “*subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation*”), non essendo stata firmata da *tutti* gli Stati parti della Convenzione. Si tratta, piuttosto, di un elemento della prassi di *alcuni* Stati parti della Convenzione, susseguente all'adozione della Convenzione medesima, di cui la Corte deve sì prendere atto, ma bilanciandolo con l'atteggiamento degli *altri* Stati, soprattutto se di segno implicitamente o apertamente contrario (v. par. 4.7.2 della adottata dalla Commissione del diritto internazionale nel 2011).

È dunque del tutto comprensibile che gli effetti della lettera siano stati, per ora, essenzialmente politici, avendo essa aperto la strada all'eventualità di un processo di riforma del sistema della Convenzione, inauguratosi con la Conferenza ministeriale “informale” di Strasburgo, del 10 dicembre scorso, e con l'adozione delle **conclusioni**, da parte di codesta Conferenza. Un primo effetto, per così dire di *politica del diritto*, è stato dunque rapidamente raggiunto. Non è da escludere, però, che fra i risultati perseguiti dalla lettera vi fosse anche quello di incidere sugli esiti di importanti decisioni da parte della Corte. Mi riferisco a tre casi che pendono attualmente dinanzi alla Grande Camera della Corte, tutti riguardanti il rilievo da attribuire al rapporto fra trattamento dei migranti sul piano convenzionale e l'uso di questi ultimi come minaccia ibrida, da parte di Stati terzi (per le indicazioni relative ai casi *R.A. e altri c. Polonia, H.M.M. e altri c. Lettonia, C.O.C.G. e altri c. Lituania* v. ancora un recente intervento di **Acconciamesza**), sul piano dell'estensibilità a detti migranti di garanzie fondamentali Ci troveremmo al tentativo di dar luogo a un'azione di *politica giudiziaria*, che pur non risultando qualificabile illecito, sarebbe perlomeno improprio, come sottolineato, a caldo, dal **Segretario** del Consiglio d'Europa e da

molti commentatori (fra cui anche il sottoscritto). Ciò, tanto più che fra gli Stati firmatari rientrano i tre Stati coinvolti nelle controversie di cui sopra.

### Nascimbene

Gli effetti immediati 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[1].

La critica ovvero censura 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 gli 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 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”)[2] 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 dogianza 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'avere 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[\[3\]](#).

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 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”[\[4\]](#).

La reazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa a difesa della Corte, definita come il “braccio giuridico” del Consiglio d'Europa[\[5\]](#), 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 *préminence du droit*, è l'elemento essenziale della società europea, come lo è dello Statuto del Consiglio d'Europa e della CEDU[\[6\]](#), 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.

Raimondi

La risposta a questa domanda richiede una certa articolazione, perché è opportuno dar conto dei precedenti e del contesto che sono all'origine di questa iniziativa.

Il 22 maggio 2025, su impulso di Italia e Danimarca, una coalizione di nove Stati membri dell'UE – oltre ai primi due, Belgio, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca e Austria – ha pubblicato una lettera aperta in cui criticava l'interpretazione della Convenzione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare per quanto riguarda i casi di migrazione. La lettera rappresenta la sfida politica più significativa alla Corte dai tempi della Dichiarazione di Brighton del 2012.

I firmatari hanno sostenuto che la Corte avrebbe «esteso eccessivamente l'ambito di applicazione della Convenzione rispetto alle intenzioni originarie della Convenzione, alterando così l'equilibrio tra gli interessi che dovrebbero essere tutelati». Hanno criticato in particolare la giurisprudenza della Corte in materia di espulsione di cittadini stranieri criminali, sostenendo che essa impedisce un'efficace gestione della migrazione. La lettera chiede «un dialogo nuovo e aperto sull'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»<sup>[7]</sup>.

Il passo è stato criticato, come emerge dalla premessa, da moltissimi studiosi e osservatori del sistema europeo di tutela dei diritti umani, i quali lo hanno considerato un segno di insofferenza verso la capacità della Corte europea dei diritti dell'uomo di interpretare in modo indipendente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella materia dell'immigrazione, settore nel quale le scelte dei governi democraticamente eletti per regolare il fenomeno dovrebbero essere oggetto, nella prospettiva dei firmatari, di deferenza da parte delle giurisdizioni; concetto che, come si è rilevato, pone in discussione l'essenza stessa della funzione giurisdizionale<sup>[8]</sup>.

Un aspetto inquietante della lettera, oltre alla mancanza di ogni concreto riferimento alle pronunce da considerare problematiche, è la sua ambiguità. Dal suo testo non si comprende quale fosse il suo scopo. Si trattava di un messaggio alla Corte EDU perché adatti la sua giurisprudenza alle esigenze dei governi nella gestione delle migrazioni? O si voleva stimolare un processo di emendamento della Convenzione EDU volto a ridurre le competenze della Corte nella stessa materia?

Certo è, come dimostrano la dichiarazione che ha stimolato questa iniziativa di *Giustizia Insieme* e gli altri seguiti che vi sono stati in seno al Consiglio d'Europa, che la lettera non è caduta nel vuoto.

Preoccupano anche il contesto e quella che è stata – con ogni probabilità – l'occasione immediata, il *casus belli*, che è all'origine dell'iniziativa dei nove Paesi.

Sotto il primo profilo, è da notare che non è la prima volta che la Danimarca assume iniziative volte a limitare il campo di azione della Corte EDU in materia di immigrazione. Merita di essere notata la circostanza che in passato ciò era avvenuto quando al governo c'era una coalizione di diverso segno politico rispetto a quella attuale (allora di centro-destra, oggi di centro-sinistra). Si era nel 2017 e, nell'imminenza dell'inizio della presidenza danese del Consiglio d'Europa (15 novembre 2017 – 18 maggio 2018) le autorità di quel Paese annunciarono che tra le priorità della loro presidenza ci sarebbe stata un'azione volta al recupero della sovranità dei governi in materia di immigrazione nei confronti delle competenze della Corte EDU.

Sia consentito un ricordo personale. Chi scrive aveva al tempo la funzione di presidente della Corte EDU. Nell'autunno del 2017 il primo ministro danese, giunto a Strasburgo per annunciare le priorità della presidenza danese<sup>[9]</sup>, venne ad incontrarmi alla Corte e mi spiegò le ragioni dell'iniziativa, precisando che il motivo principale della loro preoccupazione risiedeva nel fatto che la Corte suprema danese si era allineata alla giurisprudenza della Corte EDU sviluppata nel caso *Biao c. Danimarca* sulle discriminazioni in tema di ricongiungimento familiare, deciso nel 2016<sup>[10]</sup>, cosa che ostacolava la realizzazione delle politiche migratorie decise dal governo.

L'iniziativa danese allora non ebbe successo. Una «Conferenza di alto livello» tenutasi a Copenaghen il 13 e 14 aprile si concluse con una Dichiarazione, la «Dichiarazione di Copenaghen» inequivoca sulla necessità di lasciare intatte le prerogative della Corte EDU, precisando anzi essa che il concetto di «responsabilità condivisa» tra il livello nazionale e quello europeo non poteva tradursi in una limitata tutela dei diritti fondamentali<sup>[11]</sup>. Decisive furono le prese di posizione della maggioranza dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, in particolare di Francia e Germania, molto critiche verso il tentativo danese. Anche l'Italia si orientò nello stesso senso. Per la piccola storia si può ricordare che l'allora ministro della giustizia, On. Andrea Orlando, in visita a Strasburgo nel febbraio del 2018, nell'imminenza delle sue dimissioni per cambio di governo dopo le elezioni, ebbe a dire a chi scrive che la posizione italiana era stata presa in seguito ad una sua decisione politica, mentre la struttura ministeriale non aveva

mancato di mostrare qualche simpatia verso l'iniziativa danese...

Questo per il contesto e il precedente. Sotto il secondo profilo, quello del *casus belli*, nella lettera c'è un riferimento alle espulsioni di stranieri che abbiano commesso gravi reati. In effetti, negli ultimi anni la Corte EDU ha constatato in un certo numero di casi violazioni dell'art. 8 CEDU – la norma che protegge la vita privata e familiare, il domicilio e la corrispondenza – da parte della Danimarca in questo tipo di ricorsi, in particolare a partire dal caso *Savran c. Danimarca*, una sentenza della fine del 2021 [\[12\]](#).

Se è così, come tutto lascia pensare, credo si possa parlare almeno di *overreaction* rispetto a pronunce tutt'altro che scandalose, che tra l'altro si inseriscono in un contesto giurisprudenziale nel quale la Corte EDU si è mostrata molto rispettosa – troppo, secondo alcuni [\[13\]](#) – del margine di apprezzamento spettante agli Stati.

In questa materia la Corte EDU ha elaborato precisi criteri che indicano i parametri di valutazione da impiegare quando si tratti di bilanciare l'interesse dello straniero che abbia commesso reati a restare sul territorio con quello delle esigenze di difesa sociale tendenti ad espellerlo. Fondamentale è la sentenza *Üner c. Paesi Bassi* del 2006 [\[14\]](#). Successivamente, nel caso *Maslov c. Austria*, sono stati precisati i criteri da applicare specificamente nel caso di giovani adulti stabilitisi precocemente sul territorio dello Stato interessato, o nati lì, e che non abbiano ancora fondato una famiglia, cioè praticamente in tutte le situazioni oggetto dell'esame della Corte EDU nelle sentenze relative alla Danimarca che si sono evocate. I criteri sono i seguenti:

- la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente;
- la durata del soggiorno del ricorrente nel Paese dal quale deve essere espulso;
- il tempo trascorso dalla commissione del reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo; e
- la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospitante e con il Paese di destinazione [\[15\]](#).

Inoltre, la Corte tiene conto della durata del provvedimento di espulsione [\[16\]](#).

Ora, da tempo, in particolare a partire dalla sentenza *Ndidi c. Regno Unito*, in tema di espulsione di stranieri delinquenti, e in genere sulle analisi di proporzionalità, la Corte EDU è estremamente deferente nei confronti delle valutazioni fatte dai giudici nazionali. In *Ndidi* la Corte EDU ha osservato che quando tribunali nazionali indipendenti e imparziali abbiano esaminato attentamente i fatti, applicando le norme pertinenti in materia di diritti umani in conformità alla

Convenzione e alla sua giurisprudenza, e abbiano adeguatamente bilanciato gli interessi personali del ricorrente con l'interesse pubblico più generale del caso, non spetta alla stessa Corte EDU sostituire la propria valutazione del merito (inclusa, in particolare, la propria valutazione dei dettagli fattuali della proporzionalità) a quella delle autorità nazionali competenti. L'unica eccezione a ciò è rappresentata dal caso in cui siano dimostrate solide ragioni (*strong reasons*) per farlo [17].

In tutti i recenti casi di violazione dell'art. 8 CEDU in tema di espulsione di giovani stranieri delinquenti in effetti è stato così. Per esempio, nel caso *Savran*, che è probabilmente il più emblematico, la Corte EDU ha dovuto constatare che i giudici danesi non avevano adeguatamente tenuto conto della condizione di malattia mentale del ricorrente, che aveva sì commesso reati, almeno uno dei quali particolarmente grave, ma non era stato condannato penalmente, essendo stato ritenuto incapace di intendere e di volere a causa della schizofrenia paranoide da cui era affetto. La Corte EDU non ha detto che è impossibile espellere i malati mentali che abbiano commesso reati, ma ha rilevato che della condizione mentale del ricorrente non si era tenuto adeguato conto, come invece si sarebbe dovuto, nell'esame di proporzionalità condotto dai giudici nazionali.

A ciò si deve aggiungere, a conferma della sensazione di essere confrontati con una *overreaction*, che, come si osserva nella premessa, solo una percentuale minima dei ricorsi presentati alla Corte negli ultimi anni ha portato ad affermazioni di violazioni in materia di immigrazione. Nella sua *Concept note* presentata a Malta il 7 ottobre scorso il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha insistito su questo punto [18].

Non si può escludere che, come era avvenuto nel 2017, a spingere le autorità danesi verso questa iniziativa sia stato il recepimento da parte della Corte suprema di Copenaghen della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare in una sentenza del 13 settembre 2024, con la quale, riformando la decisione della corte inferiore, si era annullata l'espulsione di uno straniero affetto da malattia mentale che aveva commesso minacce, sulla scorta delle sentenze *Savran* e *Nguyen* della Corte EDU [19].

Come si osserva nella premessa, le preoccupazioni espresse nella lettera, per di più in modo criptico e ambiguo, sono una base fragile per una seria azione di riforma. Ciò dal punto di vista logico e concettuale. Ma questo non esclude che l'iniziativa possa presentare un *appeal* politico serio, in tempi di diffusa insofferenza, tra gli esecutivi, verso il controllo giurisdizionale,

nazionale e sovranazionale. Di ciò si è avuta immediata dimostrazione quando, qualche settimana dopo la pubblicazione della lettera, il Lord Cancelliere e Ministro della giustizia britannico, la signora Shabana Mahmood, ha fatto sapere che il Regno Unito non era stato invitato a firmare la lettera dei nove Paesi, ma che esso si doveva ritenere d'accordo «... *with much of the letter's content*»<sup>[20]</sup>.

Quali le prospettive di questa iniziativa? Non è impresa facile emendare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Se si trattasse poi di un messaggio obliquo alla Corte EDU per spingerla verso interpretazioni più vicine alle preoccupazioni dei firmatari si tratterebbe evidentemente di un passo del tutto improprio.

Tuttavia, lo schieramento dei Paesi critici verso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di immigrazione e desiderosi di un cambiamento di rotta si presenta molto più nutrito e solido di quello del 2017-2018. Colpisce la contemporanea presenza nel gruppo dei firmatari di Paesi governati da coalizioni politiche sia di centro-destra sia di centro-sinistra. Inoltre, il Segretario generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset, si è espresso con una dichiarazione di apertura a un possibile cambiamento<sup>[21]</sup>. Non si può dunque escludere che questa volta l'iniziativa possa acquisire una massa critica sufficiente a promuovere concrete modifiche.

Questo, dunque, il contesto. Venendo ora alla domanda specifica, cioè quali sono stati gli effetti immediati della lettera, si è detto che la lettera – che certamente non è idonea di per sé a produrre effetti giuridici – non è caduta nel vuoto, come è dimostrato dall'attenzione mostrata per l'iniziativa da parte di un numero crescente di Stati e dalla stessa Dichiarazione informale che è l'occasione di questa riflessione. Certamente è stato avviato un processo di seguiti, processo al quale occorrerà prestare la massima attenzione.

Conti

*Quali obiettivi si propone la dichiarazione informale dei Ministri della Giustizia del 10 dicembre 2025?*

De Sena

Va innanzitutto sottolineato che le conclusioni informali riflettono, perlomeno in parte, l'Action Plan presentato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa il 7 ottobre 2025 alla riunione del Comitato dei ministri. Per meglio dire, esse si inseriscono nel tentativo di ricondurre i motivi di fondo della lettera nel quadro *istituzionale* del Consiglio d'Europa, operato dal Segretario generale.

Anche sul piano *sostanziale*, le conclusioni informali dei Ministri della giustizia riproducono perlomeno due punti di quel piano, se è vero che l'esigenza di una dichiarazione politica in argomento (da adottarsi a Chișinău il 15 maggio del 2026, alla riunione dei Ministri degli affari esteri del Consiglio d'Europa), così come quella di impegnarsi in discussioni internazionali di alto livello, in materia di migrazioni, vengono espressamente riprese in tali conclusioni.

Tuttavia, due aspetti non possono sfuggire. In primo luogo, nell'invitare il Comitato dei Ministri a preparare la suddetta dichiarazione, le conclusioni, pur riaffermando i diritti e le libertà contemplate dalla Convenzione, precisano espressamente che tale dichiarazione dovrà tenere “[...] duly into account in particular governments' fundamental responsibility to ensure national security and public safety” “in the context of the contemporary challenges posed both by irregular migration and by the situation of foreigners convicted of serious offences”. In questo modo vengono determinati, in via preventiva, gli indirizzi fondamentali che dovranno essere seguiti dal Comitato dei Ministri al riguardo, riecheggiando i punti di fondo della lettera di maggio. Inoltre, mentre il secondo punto dell'*Action Plan* si concentrava solo sull'adozione di un protocollo specifico sul traffico dei migranti, nelle conclusioni si chiede al Comitato dei ministri di considerare la creazione di un Comitato intergovernativo, destinato a occuparsi delle questioni migratorie più pressanti e delle politiche da immaginare al riguardo. Obiettivo, quest'ultimo, che è evidentemente ben più ampio di quello proprio di un protocollo, relativo al solo contrasto al traffico dei migranti.

Non è dato, naturalmente, prevedere quali saranno i contenuti precisi di una simile dichiarazione. Ma è assai probabile che essa sia destinata a incidere sugli indirizzi della Corte, malgrado la sua mancanza di effetti giuridici vincolanti. A differenza della lettera di maggio, essa, infatti, sarebbe il frutto di una decisione di un organo del Consiglio d'Europa (qual è, per l'appunto il Comitato dei ministri), espressivo della prassi degli Stati parti della Convenzione,

visto che questi coincidono con gli Stati membri del Consiglio. Dunque, a differenza di quanto appena detto riguardo alla lettera di maggio, la dichiarazione rientrerebbe, a pieno titolo, nell'ipotesi delineata dall'articolo 31, par. 2, lettera b) della Convenzione di Vienna del 1969, secondo il quale – conviene ripeterlo – la Corte dovrebbe tenerne conto a titolo di “[...] subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”. Non vi è dubbio, insomma, che le conclusioni informali del 10 dicembre si muovano nell'ottica di incidere sulla giurisprudenza della Corte. Questa circostanza è destinata a suscitare preoccupazione, alla luce del ***Joint Statement*** presentato alla Conferenza del 10 dicembre da ben 27 Stati del Consiglio d'Europa. Nel suddetto *Statement* si prefigurano infatti le posizioni che verranno presumibilmente sostenute da tali Stati, nei lavori preparatori della dichiarazione, e che potrebbero largamente confluire in essa, condizionando, per quanto ho appena detto, l'attività interpretativa della Corte. Fra queste posizioni rientrano sia l'esigenza di limitare la portata della nozione di “trattamento inumano e degradante”, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione “*to the most serious issues in a manner which does not prevent State Parties from taking proportionate decisions on the expulsion of foreign criminals, or in removal or extradition cases, including in cases raising issues concerning healthcare and prison conditions*” (corsivo aggiunto), sia quella di limitare il peso attribuibile alla vita familiare, in sede di applicazione dell'art. 8, in casi di espulsione di stranieri autori di crimini, “so that more weight is put on the nature and seriousness of the offence committed and less weight is put on the foreign criminal's social, cultural, and family ties with the host Country and with the Country of destination”. Chiunque è in grado di vedere che, in entrambi i casi, si tratta di garanzie fondamentali – nel primo, anche di una garanzia inderogabile, ai sensi dell'art. 15 della Convenzione – da riconoscersi, in principio, a qualsiasi individuo, indipendentemente dalla sua origine nazionale (art. 14 CEDU) e, dunque, dal suo configurarsi come migrante.

### Nascimbene

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, 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*[\[22\]](#).

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 internazionale[\[23\]](#). 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)[\[24\]](#).

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, si

veda la risposta alla prima domanda) a valori europei comuni.

#### Raimondi

La domanda si riferisce alla «Dichiarazione comune» (*Joint statement*) adottata da 27 Ministri della giustizia a margine della Conferenza informale dei Ministri della giustizia del Consiglio d'Europa tenutasi a Strasburgo il 10 dicembre 2025 [\[25\]](#).

Richiamate le premesse della lettera del 22 maggio 2025, iniziativa nella quale ormai si riconoscono tutti i 27 firmatari, la Dichiarazione, ribadito l'impegno verso la CEDU e il sostegno al lavoro e all'indipendenza della Corte EDU, esprime, *sempre in termini vaghi e senza alcun riferimento a concrete pronunce della Corte*, la preoccupazione che la giurisprudenza di Strasburgo in tema di immigrazione non sia più adeguata alle sfide che il fenomeno pone ai nostri giorni, sfide che non erano prevedibili al momento dell'adozione della CEDU ovvero hanno conosciuto una significativa evoluzione da allora. Il riferimento è, oltre alla questione dell'espulsione degli stranieri criminali, citata nella lettera del 22 maggio, alla gestione del fenomeno migratorio e alla cooperazione con Stati terzi sulle procedure di asilo e di rimpatrio, sulle procedure di espulsione e alla strumentalizzazione dei fenomeni migratori, con riferimento al possibile abuso delle procedure di tutela dei diritti umani da parte di «regimi ostili» (*hostile regimes*) e di ricorrenti individuali.

Quanto alle proposte che vengono formulate, il quadro comincia ad essere un po' più chiaro rispetto a quello delineato nella lettera del 22 maggio 2025. Premesso che lo scopo generale dell'iniziativa è quello, definito «imperativo», *di assicurare che la struttura convenzionale sia adeguata ad affrontare le sfide attualmente poste dal fenomeno migratorio*, si comprende ora che i 27 tendono anche ad emendare la CEDU, senza escludere un esplicito monito rivolto alla Corte EDU. Vengono esplicitati in particolare cinque obiettivi. Sarà bene indicarli sinteticamente:

**Espulsione di stranieri criminali.** Su questa questione i 27 auspicano esplicitamente un emendamento dell'art. 8 CEDU («... is adjusted») al fine di minimizzare il peso dei legami anche familiari nel Paese di residenza dello straniero condannato per gravi reati. Come si è visto nella risposta alla domanda precedente, la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospitante e con il Paese di destinazione è un elemento importante nella valutazione della Corte EDU sulla compatibilità dell'espulsione con l'art. 8 CEDU.

**Chiarezza sulla nozione di trattamento inumano e degradante.** Qui la Dichiarazione si riferisce alla giurisprudenza sull'applicazione indiretta dell'art. 3 CEDU, che vieta la tortura

e le pene e i trattamenti inumani o degradanti. Secondo i 27 solo le situazioni veramente gravi dovrebbero impedire l'espulsione di stranieri criminali o la loro estradizione, sembra di capire con esclusione della rilevanza di situazioni problematiche nel Paese di destinazione quanto alla tutela della salute o all'adeguatezza delle strutture carcerarie. Anche qui sembra che si auspichi un emendamento dell'art. 3 CEDU.

**Soluzioni innovative e durevoli per fronteggiare il fenomeno migratorio.** Qui i dichiaranti si riferiscono alla cooperazione con Stati terzi sulle procedure di asilo e di rimpatrio, cioè a situazioni tipo il «modello Albania» lanciato dal governo italiano. Qui non mi pare che ci siano decisioni ostative della Corte EDU, ma probabilmente questa preoccupazione origina dalla sentenza della Corte suprema del Regno Unito che, applicando la giurisprudenza di Strasburgo, ha bloccato l'operazione «Ruanda» a suo tempo lanciata dal governo britannico sull'esternalizzazione presso il Paese africano delle procedure di asilo e rimpatrio<sup>[26]</sup>. Non è chiarissimo, ma anche qui sembra che la Dichiarazione auspichi un emendamento convenzionale per prevenire futuri problemi.

**Procedure di espulsione.** La Convenzione EDU non dovrebbe essere di ostacolo a che procedure tempestive di espulsione che conducano a decisioni ai sensi dell'art. 8 CEDU che possano poi essere eseguite. Qui si deve osservare che la giurisprudenza della Corte EDU non considera applicabile alle procedure di espulsione la norma convenzionale sull'equo processo, cioè l'art. 6 CEDU. Sono applicabili l'art. 4 del Protocollo n. 4 sul divieto di espulsioni collettive e l'art. 1 del Protocollo n. 7 sulle garanzie procedurali in tema di espulsione di stranieri. Non è chiaro se i dichiaranti auspicino emendamenti di queste disposizioni.

**Strumentalizzazione del fenomeno migratorio.** Il riferimento è al possibile abuso di ricorso in materia di immigrazione alimentato da singoli ricorrenti o anche da «regimi ostili». Anche qui, non è chiaro se i 27 auspicino un emendamento convenzionale.

Ciò premesso, il documento assume il tono di un vero e proprio monito rivolto alla Corte EDU, sottolineando i *principi chiave* da seguire nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione. Vengono evocati in questo quadro: i) *il diritto degli Stati, stabilito dal diritto internazionale consolidato e conformemente ai loro obblighi pattizi, di controllare l'ingresso, la residenza e l'espulsione di stranieri dai loro territori*; ii) *il principio di sussidiarietà*; iii) *il principio della responsabilità condivisa*; iv) *il principio di proporzionalità*; v) *il principio de minimis*; vi) *l'impiego della dottrina dello «strumento vivente» allo scopo di tener conto degli sviluppi degli ultimi decenni non previsti al tempo dell'adozione della Convenzione*; vii) *il concetto di «democrazia capace di difendere se stessa»*.

Infine, i 27 esprimono la loro approvazione per la proposta del Segretario generale del Consiglio d'Europa, compresa l'adozione di una dichiarazione sul fenomeno migratorio da adottare alla riunione dei Ministri degli affari esteri del Consiglio d'Europa (cioè del Comitato dei ministri a livello ministeriale) che si terrà a Chișinău (Moldova) il 15 maggio 2026.

Venendo alla risposta da dare alla domanda, gli obiettivi della Dichiarazione sono evidentemente ambiziosi, giacché essi includono la richiesta di emendamenti alla Convenzione e anche l'idea di orientare la giurisprudenza della Corte alla luce dei principi che si sono indicati. In questo senso si può dire che il documento riduce l'ambiguità che emergeva dalla lettera del 22 maggio 2025.

Il passo è effettivamente preoccupante, perché, nonostante la sua maggiore articolazione rispetto alla lettera di maggio, l'iniziativa mantiene la fragilità della sua base logica e concettuale, anche alla luce del fatto che non viene citato neanche un precedente della Corte EDU di cui si possa valutare la problematicità alla stregua delle preoccupazioni espresse nel documento.

I temi agitati nella dichiarazione dei 27 sono stati evidentemente fatti valere nel dibattito che si è tenuto alla Conferenza informale, e su di essi il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa si è espresso nel suo intervento in senso molto critico, anche a proposito della fragilità della loro base fattuale [\[27\]](#).

Conti

*Quali scenari tale dichiarazione e l'eventuale successiva risoluzione, potrebbero determinare sul sistema di protezione dei diritti dei migranti garantito dall'UE? E quali conseguenze per i giudici nazionali?*

De Sena

Molto dipenderà, naturalmente, dai contenuti della dichiarazione politica che verrà adottata dal Comitato dei Ministri, in esecuzione delle conclusioni informali del 10 dicembre scorso. È probabile, però, che lo scenario che si apre sia, in ogni caso, di carattere involutivo per la tutela

dei diritti dei migranti, perlomeno nel senso dell'estendersi di alcuni orientamenti già presenti nell'ambito del diritto dell'Unione. Non bisogna infatti dimenticare che, al di là dell'importante **decisione** resa dalla Corte di giustizia il primo agosto 2025, sulla nozione di "paese sicuro" (su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma), l'8 dicembre 2025 il Consiglio dell'Unione ha adottato una **posizione** marcatamente restrittiva, sia a proposito del nuovo regolamento in materia di rimpatri, sia sui quelli relativi alla designazione di Paesi d'origine sicuri a livello dell'UE e all'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro". Su questi aspetti, diversi da quelli interessati dalla vicenda in corso in seno al Consiglio d'Europa, non è il caso che io mi soffermi (v. [qui](#), peraltro, per una prima analisi), non essendo essi oggetto del forum. Tuttavia, non vi è dubbio che essi risentano dello stesso orientamento politico di fondo che ha determinato sia l'azione degli Stati che hanno firmato la lettera del maggio 2025, che quella dei firmatari del *Joint Statement* del dicembre scorso.

Ciò detto, la prospettiva di un'influenza involutiva sul sistema di protezione dei migranti dell'Unione, della dichiarazione che il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa è stato chiamato ad adottare, è, a mio avviso, particolarmente probabile, se in tale dichiarazione confluissero i principi cui si sono richiamati gli Stati firmatari del *Joint Statement* e se questi riuscissero a condizionare la giurisprudenza in materia della Corte europea. Sebbene la giurisprudenza di detta Corte non sia formalmente dotata di alcuna efficacia nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, è noto che un ampio ricorso è stato operato a quest'ultima nella giurisprudenza della Corte di giustizia, non solo in applicazione dell'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma finanche in casi in cui "il significato e la portata" dei diritti venuti in rilievo non risultavano uguali a quelli conferiti dalla Convenzione europea (per tutti, [Gaja, 2017](#)). A ciò si aggiunge la circostanza che le giurisprudenze delle due corti in questione hanno spesso dimostrato di convergere, com'è avvenuto in tema di immigrazione, con specifico riferimento alle questioni, connesse, del diritto di accedere a una procedura di protezione internazionale e dei divieti di *refoulement* e di respingimenti collettivi (v., sul punto, la sentenza della Corte europea nel caso [N.D. e N.T. c. Spagna](#) del 2020 e la decisione della Corte di giustizia nel caso [Commissione c. Ungheria](#) del 2023). Ora, se si tiene presente che uno dei punti qualificanti il *Joint Statement* concerne proprio l'esigenza di restringere la portata del *non refoulement* di persone potenzialmente esposte a trattamenti inumani e degradanti nel Paese di destinazione, è evidente che la tendenziale convergenza delle due corti in materia potrebbe tradursi nell'adozione di un simile orientamento restrittivo, anche da parte della Corte di

giustizia, ove a esso dovesse pervenire la Corte europea.

A un analogo esito si giunge a mio avviso anche per quanto riguarda il giudice italiano, se si considera che quest'ultimo, in base alle sentenze 348 e 349 del 2007, della Corte costituzionale, è tenuto ad applicare le norme della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte europea. Stante la possibilità, appena delineata, che anche la protezione scaturente dal diritto UE si assesti su un livello inferiore rispetto a quello attuale, uniformandosi alla tendenza restrittiva in ipotesi adottata a Strasburgo, neppure si potrebbe pensare a un ricorso a siffatta protezione, da parte del giudice nazionale, in base all'articolo 53 della Convenzione, ai sensi del quale tale giudice è chiamato ad applicare norme di altri accordi se da questi ultimi discende una tutela più estesa di quella della Convenzione. Residuerebbe solo l'obbligo di applicare norme nazionali maggiormente protettive, ove queste fossero effettivamente rintracciabili nell'ordinamento di uno Stato parte.

#### Nascimbene

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) comuni, e non vi è dubbio che un affievolimento nel contesto Consiglio d'Europa avrebbe conseguenze negative anche in quello dell'Unione europea[28].

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[\[29\]](#). 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 [\[30\]](#).

#### Raimondi

Per rispondere a questa domanda bisogna partire dalla lettura delle conclusioni della Conferenza informale dei Ministri della giustizia del Consiglio d'Europa del 10 dicembre 2025[\[31\]](#). La dichiarazione dei 27 Stati, in effetti, non impegna la Conferenza, e resta una presa di posizione informale di alcuni Paesi membri, anche se non va sottaciuto che 27 Paesi su 46 membri rappresentano la maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa, come i governi italiano e danese non hanno mancato di sottolineare nei loro comunicati[\[32\]](#).

Infatti, le conclusioni della Conferenza danno spazio a molti dei temi sollevati nella dichiarazione dei 27. Nel ribadire il loro impegno per l'integrità della Convenzione e l'indipendenza, l'imparzialità e l'autorità della Corte EDU, i ministri riconoscono la serietà delle preoccupazioni sollevate dall'immigrazione irregolare, quali il trasporto illegale e la strumentalizzazione dei migranti, il traffico di esseri umani e altre attività criminali correlate al fenomeno. Le conclusioni danno anche atto delle sfide collegate alle espulsioni di stranieri condannati per gravi reati, pur sottolineando la necessità della tutela dei diritti umani anche di queste persone.

Tuttavia, *non si accenna minimamente nelle conclusioni a possibili emendamenti alla CEDU*.

Richiamate le posizioni del Segretario generale come espresse nella sua citata *Concept note* presentata a Malta nel mese di ottobre 2025, si invita il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a predisporre una dichiarazione politica diretta a riaffermare l'effettivo godimento dei diritti umani «...nel contesto delle sfide contemporanee poste dall'immigrazione irregolare e dalla situazione degli stranieri condannati per gravi reati, tenendo debitamente in conto, in

particolare, la fondamentale responsabilità dei governi di assicurare la sicurezza nazionale e la sicurezza pubblica». I ministri reiterano il loro sostegno per la elaborazione di una nuova raccomandazione sulla deterrenza e la lotta al trasporto illegale dei migranti, nel pieno rispetto dei loro diritti umani, invitano il Comitato dei Ministri a considerare la possibile creazione di un comitato intergovernativo che possa occuparsi di urgenti questioni migratorie e delle relative politiche e ad incoraggiare il Segretario generale ad impegnarsi in discussioni sul fenomeno migratorio al livello internazionale.

Come si dice nella premessa, il Comitato dei Ministri, riunitosi a livello dei Delegati nella stessa giornata del 10 dicembre 2025, ha recepito queste indicazioni, in particolare dando mandato al Comitato direttivo dei diritti dell'uomo (CDDH) di elaborare un testo della dichiarazione politica richiesta dai ministri della giustizia in vista della sua approvazione alla 135<sup>a</sup> Sessione del Comitato dei Ministri (Chișinău, 14-15 maggio 2026).

Il riferimento alla *Concept note*[\[33\]](#) del Segretario generale, che in quel documento aveva avanzato quattro piste di riflessione per prendere adeguatamente in considerazione le preoccupazioni in materia di immigrazione espresse da numerosi Paesi membri, riguarda l'idea, lanciata dal Segretario generale, ripresa dalla Conferenza informale dei ministri della giustizia e infine approvata dal Comitato dei Ministri, di una dichiarazione politica che potrebbe esporre le opinioni degli Stati in relazione all'immigrazione e alla Convenzione, garantendo al contempo l'indipendenza e l'imparzialità giudiziaria della Corte[\[34\]](#). L'idea, espressa a Malta dal Segretario generale, è che «La ricerca e le prove empiriche dimostrano che la Corte non è indifferente a tali dichiarazioni politiche e le considera nel suo lavoro giudiziario» (*Research and empirical evidence show that the Court is not indifferent to such political declarations and considers them in its judicial work*)[\[35\]](#).

In effetti, ciò a cui il Segretario generale si riferisce in modo generico ed atecnico corrisponde ad una precisa giurisprudenza della Corte EDU, che fin dalla sentenza *Golder c. Regno Unito* del 1975 afferma che nell'interpretazione della CEDU essa deve essere guidata dagli articoli da 31 a 33 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, norme considerate corrispondenti a «principi accettati di diritto internazionale» (cioè a norme consuetudinarie) già in vigore al tempo della conclusione della CEDU[\[36\]](#).

Vengono qui particolarmente in rilievo l'art. 31 § 3 a) e l'art. 31 § 3 b) della Convenzione di Vienna. Secondo la prima disposizione si deve tener conto, nel quadro dell'interpretazione

*contestuale* (il *conto*, secondo il § 1 dell'art. 31, fa parte degli elementi *principali* di interpretazione), *di ogni accordo successivo tra le parti in merito all'interpretazione del trattato o all'applicazione delle sue disposizioni*. A termini della seconda, sempre nel quadro dell'interpretazione *contestuale*, si deve tener conto *di ogni successiva prassi nell'applicazione del trattato che stabilisca l'accordo delle parti in merito alla sua interpretazione*.

Per quanto è a mia conoscenza, la Corte EDU non ha avuto finora occasione di constatare l'esistenza di un accordo nel senso di cui all'art. 31 § 3 a) della Convenzione di Vienna quanto all'interpretazione di una norma convenzionale, ma in numerose occasioni ha esaminato la prassi successiva degli Stati alla stregua dell'art. 31 § 3 b) della Convenzione di Vienna.

Nel caso *Hassan c. Regno Unito*, per esempio, veniva in rilievo il problema dell'interpretazione dell'art. 5 CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) in caso di conflitti armati. Dopo aver constatato che non vi era stato tra le Parti contraenti alcun accordo su tale interpretazione, la Corte EDU si è posta il problema di verificare l'esistenza di una prassi sul punto che interessava, precisando, nel richiamare la propria giurisprudenza precedente, che «...una prassi costante da parte delle Alte Parti Contraenti, successiva alla ratifica della Convenzione, può essere considerata come prova del loro accordo non solo sull'interpretazione da dare al testo della Convenzione, ma anche su qualsiasi emendamento della stessa»[\[37\]](#).

È quindi abbastanza evidente che un eventuale accordo degli Stati contraenti della CEDU (che sono gli stessi 46 membri del Consiglio d'Europa) sull'interpretazione di questa o quella norma convenzionale – quale potrebbe emergere dalla futura dichiarazione politica che potrebbe essere adottata a Chișinău nel maggio 2026 – potrebbe potenzialmente avere un grande effetto sulla giurisprudenza futura della Corte.

È vero che nella maggior parte dei casi la giurisprudenza della Corte EDU ha utilizzato il comportamento degli Stati contraenti successivo alla conclusione della CEDU in vista di soluzioni interpretative volte ad estendere la tutela dei diritti individuali, ma non è escluso che esso venga impiegato anche in vista di un'attenuazione delle tutele, come è accaduto nel caso *Hassan*, in cui la Corte EDU ha concluso nel senso che in caso di conflitto armato l'art. 5 CEDU – pur applicabile – offre una tutela limitata a quanto già assicurato dal diritto internazionale umanitario[\[38\]](#). Ciò a maggior ragione in presenza di un eventuale accordo tra gli Stati contraenti, e quindi ai sensi dell'art. 31 § 3 a) della Convenzione di Vienna, ancora più rilevante di un comune sentire ricostruibile a partire dalla prassi ai sensi dell'art. 31 § b) della stessa Convenzione.

Lo scenario non è favorevole, se si parte dal punto di vista dell'integrità del sistema convenzionale e dell'indipendenza della Corte EDU. Tuttavia non bisogna fasciarsi la testa prima di rompersela.

È vero che i 27 Stati autori della Dichiarazione che stiamo discutendo rappresentano la maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa e quindi dei contraenti la CEDU, ma tra di loro si notano assenze significative, come quelle di Germania, Francia e Spagna e di altri Stati che non credo siano pronti ad approvare un *vulnus* così grave alle prerogative della Corte EDU, soprattutto su di una base concettuale, logica e anche fattuale fragile, come si è visto. Come ho cercato di porre in rilievo, nelle conclusioni della Conferenza informale dei ministri della giustizia non c'è nessun accenno a possibili modifiche della Convenzione.

Onestamente sarei sorpreso se i Ministri degli affari esteri riuniti a Chișinău come Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il prossimo maggio fossero effettivamente chiamati ad adottare un documento che vada al di là di un richiamo alle difficoltà cui gli Stati sono confrontati in tema di immigrazione e di un vago appello alla Corte EDU perché ne tenga conto. In questo caso resterebbe la sgradevole sensazione di un comportamento vagamente intimidatorio da parte degli Stati, ma non vi sarebbe alcun effetto giuridico negativo sulla tutela dei diritti individuali da parte della Corte di Strasburgo.

Venendo all'ultima parte della domanda, quella relativa ai giudici nazionali, è evidente che, per quanto riguarda quelli italiani, essi sono tenuti, fin dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, ad uniformarsi all'interpretazione della CEDU offerta dalla giurisprudenza della Corte EDU, unica interprete autorizzata ai sensi degli art. 19 e 32 CEDU. Naturalmente, anche in caso di abbassamento delle tutele CEDU dovuto ad un eventuale cambiamento di giurisprudenza della Corte EDU (ripeto, ovviamente non auspicabile, ma secondo me nemmeno probabile), i giudici nazionali sarebbero comunque tenuti ad applicare le tutele più intense eventualmente previste da norme nazionali o da altri accordi internazionali, ai sensi dell'art. 53 CEDU, e quindi, eventualmente, anche la poziore protezione, in ipotesi, offerta dal diritto dell'Unione europea quando quest'ultimo si applica.

Conti

*Proiettando lo sguardo al futuro, quali scenari si aprono per il sistema europeo di tutela dei diritti nel caso in cui dovesse porsi un problema di coerenza dei nuovi indirizzi interpretativi suggeriti dalla dichiarazione con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE?*

De Sena

Per quanto ho cercato di mostrare, il suddetto problema di coerenza potrebbe non porsi, ove la giurisprudenza della Corte di giustizia si dovesse allineare a quella della Corte europea, spinta, in ipotesi, al ribasso, per effetto dalla dichiarazione da adottarsi a Chișinău nel maggio del 2026. Se un simile allineamento *non* dovesse verificarsi, ci troveremmo, invece, dinanzi a una tutela più estesa in sede UE, che il giudice italiano e gli altri giudici nazionali sarebbero tenuti a garantire, in attuazione dell'articolo 53 della Convenzione, a differenza di quanto da me ipotizzato nella parte finale della risposta precedente.

Nascimbene

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)[\[39\]](#).

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[40]. 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)[41]. 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”[42].

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 Campelli*, 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[43]: «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 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.

#### Raimondi

Certo, e sarebbe un paradosso, la futura giurisprudenza della Corte di Lussemburgo in materia di immigrati potrebbe essere più protettrice di quella di Strasburgo se il disegno dei 27 dichiaranti si realizzasse, dato che quest’ultima Corte applica in prima battuta la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed è solo tenuta, ai sensi dell’art. 52 § 3 della Carta, ad assicurare che i diritti previsti dalla Carta che corrispondano a quelli della CEDU ricevano nell’ordinamento dell’Unione una tutela non meno intensa di quella assicurata dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Come accennavo, in caso di applicazione del diritto dell’Unione, evidentemente i giudici nazionali saranno tenuti ad assicurare la più intensa tutela eventualmente fissata da quest’ultimo.

## Conclusioni

Le generose risposte alle domande mostrano quanto delicato e complesso sia lo scenario che, all’inizio del nuovo anno, si apre innanzi al sistema di protezione dei diritti fondamentali in Europa. Uno scenario nel quale la dimensione internazionale del tema, in apparenza collegata –

e limitata – al ruolo della CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo, si è vista includere a pieno titolo anche quella del diritto dell'Unione europea e, dunque, della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che della CEDU è stata, in buona parte, gemmazione.

Ma il cerchio non può dirsi chiuso se si considera, in coerenza con le riflessioni raccolte, che il convitato di pietra rispetto alle critiche rivolte alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo è sicuramente il giudice nazionale. La stretta trama dei rapporti fra quest'ultimo e le Corti sovranazionali lo coinvolgono *pleno iure* nel girone dei possibili “cattivi maestri”.

Ma se così è, anche l'operatore meno addentro a tali questioni avverte che la posta in gioco coinvolge pienamente il tema dello Stato di diritto in Europa, essendo i giudici nazionali giudici comuni della CEDU e del diritto UE, ma anche perno centrale della tutela della *Rule of law* nei paesi in cui operano. Ecco, così, drammaticamente ritornare i temi della “certezza” del diritto e della sua prevedibilità, del ruolo del giudice rispetto alla legge – nell'accezione ampia con la quale oggi si declina – e, in definitiva, quelli che sono alla base dell'attuale dibattito acceso dalla recente riforma costituzionale in tema di separazione delle carriere, modifiche del CSM ed istituzione dell'Alta Corte disciplinare, in attesa dell'imminente referendum “oppositivo”.

Per questo il “problema” che le risposte di Raimondi, Nascimbene e De Sena hanno affrontato con acutezza, accuratezza e chiarezza oggi risulta al lettore più nitido, consentendo una riflessione di sistema attenta, consapevole e impegnata da parte di chi ha a cuore i valori che stanno alla base delle democrazie europee e del nostro paese.

Gli orizzonti che si prospettano davanti agli occhi del popolo europeo sono, indubbiamente, a tinte fosche e dunque incerti, instabili e al tempo stesso fragili.

Nel contesto “internazionale” la vicenda innescata dalla Lettera dei nove e dalla Dichiarazione dei 27 lambisce una parte della crisi diritto internazionale, risultando quella del “nucleo costituzionale” del diritto internazionale, come lo ha definitivo felicemente Pasquale De Sena in un suo recente articolo – *Né capro espiatorio né vessillo dietro al quale nascondersi* – forse più evidente. Ma è questione che coinvolge, in modo non meno preoccupante, un ambito cruciale per i sistemi democratici dei paesi europei che aderiscono alla CEDU. E ciò non solo per il peso “diretto” che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo gioca nella protezione dei diritti attraverso la Corte di Strasburgo, ma ancor di più per la capacità pervasiva delle decisioni di quel giudice sulle legislazioni e sulle giurisdizioni nazionali – anche costituzionali – di quegli stessi paesi. Al punto che la “crisi” di quel sistema in caso di “aggressione” all'autonomia e

all'indipendenza della Corte EDU finirebbe con il ripercuotersi direttamente sul versante nazionale della tutela dei diritti e di chi è chiamato a presidiarli.

Tutto ciò con due sole certezze: la prima è che una democrazia senza giudici continua oggi e continuerà domani a non poter esistere.

La seconda, non meno complessa e alla prima conseguente, collegata alla constatazione che i giudici nazionali e delle Corti sovranazionali continueranno ad essere, per usare una felice espressione utilizzata da Marta Cartabia in occasione del seminario organizzato dalla Scuola superiore della magistratura insieme all'Accademia dei Lincei il 20 ottobre 2023, al contempo *bersaglio e presidio* dello Stato di diritto.

---

[1] Sulla “Lettera dei nove”, fra i vari commenti L. Acconciamesa, *L'interpretazione della CEDU, tra universalismo, volontà degli Stati parte e indipendenza della Corte di Strasburgo: la “lettera aperta” del 22 maggio 2025*, in *Osservatorio sulle fonti.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 *eurojus*, 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. Acconciamesa, *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.

**[2]** 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. Acconciamesa, *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 Chișinău: 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. Acconciamesa, *From "Original Intentions" to "Unforeseeable Change of Circumstances": The 2025 Escalation of Pressure Towards the ECtHR*, in *ejitalk.org*, 2025.

**[3]** Per queste affermazioni cfr. la "Lettera dei nove", successivamente riprese (soprattutto) nella "Dichiarazione dei ventisette".

**[4]** 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.

[5] 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).

[6] 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.

[7] Il testo della lettera è disponibile in rete, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera\\_aperta\\_22052025.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf). Cfr. P. Hilpold, *Challenging Strasbourg: The May 2025 Letter and the Pushback Against the European Court of Human Rights*, VerfBlog, 2025/5/30, <https://verfassungsblog.de/may-2025-letter-and-the-pushback-against-the-european-court-of-human-rights/>.

[8] Per le critiche, cfr. ad es. S. Van Drooghenbroeck e F. Tulkens, *Les dégoutants et les dégoûtés. Doit-on continuer à critiquer la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, 2025, 144, p. 939-963, che riportano in particolare le considerazioni sferzanti di R. Spano, ex Presidente della Corte di Strasburgo, il quale si è espresso denunciando l’ignoranza degli Stati firmatari a proposito della giurisprudenza della Corte EDU in materia di espulsione di stranieri che abbiano commesso gravi reati.

[9] Sulle priorità della presidenza danese cfr. il doc. CM/Inf(2017)22 del 13 novembre 2017, facilmente reperibile in rete.

[10] CtEDU, *Biao c. Danimarca*, [GC], n. 38590/10, 24 maggio 2016. In questo caso la Corte aveva trovato una violazione dell’art. 14 (divieto di discriminazione) combinato con l’art. 8 della

Convenzione (protezione della vita privata e familiare). Si trattava di un caso di riunificazione familiare. Il signor Biao è un cittadino danese di origine togolese sposato con una cittadina ghanese. La coppia ha un figlio pure cittadino danese. Il permesso di soggiorno richiesto per la signora Biao a titolo di riunificazione familiare venne negato sulla base della legislazione danese che riservava il diritto di richiedere la riunificazione familiare ai cittadini danesi per nascita, mentre per quelli che avevano acquisito la cittadinanza danese occorreva l'ulteriore requisito della residenza in Danimarca per almeno 28 anni. La Corte ha ritenuto che vi fosse una discriminazione indiretta su base etnica.

**[11]** Sulla Dichiarazione di Copenaghen cfr. J. Gerards, *The final Copenhagen Declaration: fundamentally improved with a few remaining caveats*, in *Strasbourg Observers*, 18 aprile 2018, <https://strasbourgobservers.com/2018/04/18/the-final-copenhagen-declaration-fundamentally-improved-with-a-few-remaining-caveats/>.

**[12]** Cfr. CtEDU, *Savran c. Danimarca* [GC], n. 57467/15, 7 dicembre 2021; *Noorzae c. Danimarca*, n. 44810/20, 5 settembre 2023; *Sharifi c. Danimarca*, n. 31434/21, 5 settembre 2023 e *Nguyen c. Danimarca*, n. 2116/21, 9 aprile 2024.

**[13]** Cfr. Van Drooghenbroeck e F. Tulkens, *Les dégoutants* etc., cit.

**[14]** CtEDU, *Üner c. Paesi Bassi* [GC], n. 46410/99, 18 ottobre 2006, §§ 57-59.

**[15]** CtEDU, *Maslov c. Austria*, n. 1638/03, 23 giugno 2008, § 71.

**[16]** CtEDU, *Maslov c. Austria* etc., cit., § 98.

**[17]** CtEDU, *Ndidi c. Regno Unito*, n. 41215/14, 14 settembre 2017, spec. §§ 76-82.

**[18]** Il Segretario generale ha osservato che: «Tra i casi pendenti dinanzi alla Corte, l'1,5% riguarda l'immigrazione. Negli ultimi dieci anni, la Corte ha esaminato oltre 400.000 ricorsi, di cui circa il 2% riguardava l'immigrazione. Di questi, la maggior parte è stata dichiarata inammissibile e una minoranza si è conclusa con una sentenza della Corte. Negli ultimi dieci

anni, la Corte ha riscontrato violazioni in meno di 300 casi riguardanti questioni di immigrazione, ovvero in circa il 6% dei ricorsi presentati in materia di immigrazione. Ciò non significa che la Corte abbia riscontrato violazioni in 300 casi di espulsione (per i quali non sono disponibili statistiche separate), ma in 300 casi riguardanti l'immigrazione nel senso più ampio possibile». Cfr. doc. SG/Inf(2025)29, *Speaking notes of the Secretary General and the Deputy Secretary General to the 1539th meeting of the Ministers' Deputies* (Valletta, Malta, 7 October 2025), p. 1 nota 1.

**[19]** Cfr. Højesteret (Corte suprema), case no. 24/2024, 13 settembre 2024. Sintesi in lingua inglese consultabile a <https://www.domstol.dk/hoejesteret/decided-cases-human-rights/2024/9/no-expulsion-of-mentally-ill-person/>

**[20]** *The Guardian*, 18 giugno 2025, <https://www.theguardian.com/law/2025/jun/18/shabana-mahmood-says-uk-will-seek-reform-of-human-rights-convention>. Cfr. anche il comunicato stampa ufficiale sul sito del Governo britannico, <https://www.gov.uk/government/news/echr-must-evolve-to-restore-public-confidence-in-rule-of-law-says-lord-chancellor>.

**[21]** *The Guardian*, 6 giugno 2025,  
<https://www.theguardian.com/world/2025/jun/05/convention-on-human-rights-must-adopt-says-council-of-europe-head>.

**[22]** 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.

**[23]** Su questi profili si vedano, in particolare, i rilievi di L. Acconciamesa, *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”.

**[24]** 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.

**[25]** I Paesi in questione sono (nell’ordine seguito nel testo): Danimarca, Italia, Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Islanda, Lettonia, Lituania, Malta, Montenegro, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Svezia, Ucraina e Regno Unito. Il testo è disponibile in rete: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.governo.it/sites/governo.it/files/JointStatement. Cfr. anche i comunicati del governo italiano: <https://www.governo.it/it/articolo/danimarca-e-italia-raccolgono-il-sostegno-della-maggioranza-degli-stati-membri-portare-il> e di quello danese: <https://stm.dk/presse/pressemeldelser/2025/denmark-and-italy-gather-majority-to-push-for-the-council-of-europe-to-address-migration-and-security-challenges/>.

**[26]** UK Supreme Court, *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants)*, [2023] UKSC 42, 15 novembre 2023. Cfr. J. Grogan, *Unpacking the Supreme Court’s Rwanda decision*, in *UK in a changing Europe*, Rivista online, 16 novembre 2023, <https://ukandeu.ac.uk/unpacking-the-supreme-courts-rwanda-decision/>.

**[27]** Cfr. M. O’Flaherty, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Statement at the Informal Conference of Ministers of Justice*, Strasburgo, 10 December 2025, doc. CommHR(2025)68.

**[28]** 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. la risposta alla seconda domanda (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.

**[29]** 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”.

**[30]** 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.

**[31]** Il testo è disponibile in rete: <https://rm.coe.int/informal-ministerial-conference-10-december-2025-conclusions/488029b843>

**[32]** Cfr. *supra*, nota n. 16.

**[33]** Cfr. doc. SG/Inf (2025)29, *Speaking notes* etc., cit. Nel suo intervento introduttivo alla Conferenza informale dei Ministri della giustizia, convocata da lui stesso per promuovere un dialogo sui temi sollevati nella lettera del 22 maggio 2025, il Segretario generale non riprende le idee lanciate nella *Concept note*, ma ha cura di precisare che le sue vedute non coincidono con quelle dei firmatari. L'intervento è consultabile a <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/informal-ministerial-conference-%C2%A0ministers-of-justice%C2%A0>.

**[34]** Cfr. Cfr. doc. SG/Inf (2025)29, *Speaking notes* etc., cit., p. 1.

**[35]** *Ibidem*.

**[36]** CtEDU, *Golder c. Regno Unito*, n. 4451/70, 21 febbraio 1975, § 29.

**[37]** CtEDU, *Hassan c. Regno Unito* [GC], n. 29750/09, 16 settembre 2014, § 101. Cfr. anche, *mutatis mutandis*, CtEDU, *Soering c. Regno Unito* (Pl.), n. 14038/88, 7 luglio 1989, § 102 e s.; *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, n. 61498/08, 2 marzo 2010, § 120.

**[38]** CtEDU, *Hassan c. Regno Unito* etc., cit., §§ 108-111.

**[39]** 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/Navarretta-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/Navarretta-Recenti-sviluppi-in-materia-di-diritto-d-asilo-e-di-politiche-migratorie.pdf).

**[40]** Fra i molti commenti alla sentenza della Corte di giustizia 1.8.2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Campelli*, 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 Campelli, in *Dir. imm.citt.*, n. 3/2025; cfr. inoltre G. Cellamare, *La sentenza Alace e Campelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, in *eurojus*, 2025.

**[41]** 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>.

**[42]** Per una protezione più estesa, offerta dalla Carta, cfr. fra le altre Corte 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.

**[43]** 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>.