Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2026

RULE OF LAW, CONTROLLO DEI FLUSSI MIGRATORI E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Sara Tonolo

Abstract: *Il contributo analizza la crisi della rule of law nel contesto europeo, con particolare riferimento alle sue ripercussioni sulla disciplina della protezione internazionale. Muovendo dal rapporto Liberties Rule of Law 2025 e dalle fonti internazionali rilevanti, lo studio esamina il progressivo deterioramento dei principi dello Stato di diritto in numerosi Paesi dell'Unione europea, con specifica attenzione al caso italiano. L'indagine si estende poi alla dimensione europea, analizzando le criticità del nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, con particolare riguardo alla disciplina dei Paesi di origine sicuri e alla creazione dei return hubs, che rivelano un preoccupante "doppio standard" tra l'affermazione teorica dei valori fondamentali e la loro concreta attuazione. Vengono infine esaminati il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo – il cui orientamento più recente appare meno garantista rispetto alle origini – e della Corte di giustizia dell'Unione europea, la cui giurisprudenza in materia di protezione internazionale offre spunti interpretativi significativi per una tutela più efficace dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti protezione internazionale.*

Abstract: *This article examines the crisis of the rule of law in the European context, with particular focus on its impact on asylum procedures. Drawing on the 2025 Liberties Rule of Law Report and key international sources, the study analyses the progressive deterioration of rule of law principles across several EU Member States, with specific attention to Italy. The analysis then extends to the EU dimension, examining the shortcomings of the new Pact on Migration and Asylum, particularly regarding the safe country of origin concept and the establishment of return hubs, which reveal a troubling double standard between the formal assertion of fundamental values and their practical implementation. The article further assesses the role of the European Court of Human Rights – whose recent case law appears less protective than its earlier approach – and that of the Court of Justice of the European Union, whose jurisprudence on international protection provides meaningful interpretive guidance for more effective protection of the fundamental rights of migrants and asylum seekers.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

RULE OF LAW, CONTROLLO DEI FLUSSI MIGRATORI E PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Sara Tonolo*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. Crisi della *rule of law* nel contesto attuale. Il caso dei Paesi dell'Unione europea. – 2. *Rule of law* tra fonti internazionali e diritto interno. – 3. *Rule of law* e diritto dell'immigrazione. – 4. Il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo al controllo dei flussi migratori e il difficile rispetto della *rule of law*. – 5. Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive. Crisi della *rule of law* nel contesto attuale. Il caso dei Paesi dell'Unione europea

Il progressivo deterioramento della *rule of law* nei Paesi europei è evidenziato dal rapporto *Liberties Rule of Law*, pubblicato dall'Unione per le libertà civili in Europa[1].

In tale contesto, si osserva che, sebbene la situazione vari da uno Stato membro all'altro, negli ultimi anni si è registrata un'ampia e fondamentale crisi dei principi su cui si fonda lo Stato di diritto in molti Paesi dell'Unione europea, richiamandosi, a tale riguardo, i principi generali, concernenti le garanzie dell'individuo di fronte alla legge e la tutela da ogni forma di arbitrio governativo, codificati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo[2] e nella Carta europea dei diritti fondamentali [3] che possa ledere diritti tradizionalmente consolidati[4].

Nelle fonti del diritto internazionale, la *rule of law* è codificata con la medesima duplice valenza di garanzia del sistema normativo e di strumento posto a tutela dei diritti umani.

* Professore ordinario di Diritto internazionale, presso l'Università di Padova.

1. Si tratta di un rapporto pubblicato ogni anno in seguito alla collaborazione tra 43 organizzazioni per i diritti umani di 21 Paesi coordinati da *Civil Liberties Union for Europe*. La versione pubblicata nel marzo 2025 è consultabile all'indirizzo: https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport2025-main/45330.

2. La Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali è stata adottata in seno al Consiglio d'Europa a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. È stata resa esecutiva in Italia con l. n. 848 del 4 agosto 1955, in *Gazz. Uff.*, n. 221 del 24 settembre 1955. Su di essa si veda in generale: J.G. Cohen, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1989; M. Delmas – Marty, *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions*, Dordrecht, 1992; V. Starace, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, 1992; F. Sudre (a cura di), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1998; H. Golsong, W. Karl, H. Miehsler, L. Wildhaber (a cura di), *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention,* Köln, 2004; C. Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*, München, 2005; F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, 2005.

3. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000, riformulata e recepita con adattamenti nel trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009 (art. 6 par. 2), in *Gazz. Uff. Un. eur.*, n. C 306 del 17 dicembre 2007; v. i trattati consolidati *ibidem*, n. C 115 del 9 maggio 2008.

4. Nella tradizione giuridica inglese non si era operata una completa identificazione tra Stato e diritto. Le istituzioni governative venivano ad inserirsi in un complesso sistema giuridico formato da principi che si riteneva dovessero essere superiori alla discrezionalità politica del governo, che era quindi tenuto a rispettarli. I giudici garantivano l'applicazione di tali principi dapprima nei confronti del re e poi del parlamento. Di conseguenza il cittadino poteva pretendere il rispetto di certi principi giuridici di fronte ai Tribunali trovandosi in posizione paritaria rispetto a quella delle istituzioni governative. Si v. sul punto A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of Constitution*, London, 1885; J. Jowell, *The Rule of Law Today*, in J. Jowell, D. Oliver (ed.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2015 p. 6 e ss.

Nel preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è chiaramente definito un aspetto fondamentale della *rule of law* «*(...) essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last result, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law*»[5], e, nel preambolo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si ricorda il «*(...) common heritage of political traditions, ideals, freedoms and the rule of law (...)*» che accomuna i Paesi, che si riconoscono nelle norme stabilite entro tale Convenzione. Peraltro l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, entro il quale la Convenzione europea è stata adottata, impone agli Stati aderenti a tale organizzazione internazionale di accettare e di adeguarsi ai principi propri della *rule of law*[6]. In maniera analoga, l'art. 2 del Trattato dell'Unione europea (di seguito TUE) annovera la *rule of law* tra i valori su cui si fonda l'Unione stessa[7].

La rilevanza degli obblighi internazionali appena considerati non ha tuttavia escluso la violazione dei principi sottesi alla *rule of law*.

I Paesi esaminati nell'ambito del rapporto *Liberties Rule of Law*[8] si suddividono in cinque gruppi:

1) gli "stagnanti", ovvero i Paesi che sono rimasti fermi, o hanno fatto progressi minimi negli indicatori che definiscono il rispetto della *rule of law* (Grecia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi e Spagna);

2) gli "*slider*" sono democrazie modello come Belgio, Francia, Germania e Svezia, che hanno mostrato contrasti isolati con i principi fondamentali, ma comunque preoccupanti in alcune aree;

3) gli "smantellatori" (Bulgaria, Croazia, Romania, Italia, Ungheria e Slovacchia) sono Paesi in cui lo Stato di diritto è sistematicamente e intenzionalmente minato in quasi tutti i settori;

4) i "grandi lavoratori" – Estonia e Repubblica Ceca – hanno mostrato segni di sforzi genuini e sistematici per apportare miglioramenti, evidenziando il ruolo positivo della società civile nella creazione di cambiamenti positivi;

5) la Polonia è considerata un Paese cautelativo, in quanto il nuovo governo ha tentato di ripristinare l'indipendenza del sistema giudiziario e il pluralismo dei media senza ottenere grandi progressi.

Il quadro è complessivamente grave, soprattutto in considerazione del fatto che i principi fondamentali connessi alla *rule of law* (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza), sono – come si è detto – codificati in maniera vincolante nell'art. 2 del TUE, e nell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa. Le gravi violazioni di tali principi fondamentali incidono in maniera significativa sulle posizioni individuali e, in particolare, sulle posizioni di migranti e richiedenti asilo, motivo per il quale la presente indagine si rivolge alla considerazione degli effetti della crisi della *rule of law* sulla disciplina della protezione internazionale, e all'analisi dei possibili strumenti giuridici per correggere questa pericolosa compressione dei diritti individuali. Solo i principi della *rule of law*, come

5. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), GA Res. 217/A (III), 10.12.1948, U.N. Doc. A/810 at 71.

6. Art. 3 Statute of the CoE (London, 5 May 1949) https://rm.coe.int/1680306052: «Every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the council as specified in Chapter I».

7. Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, in *G.U.U.E.*, C 115 del 9 maggio 2008. Per una recente applicazione della norma dell'art. 2 TUE, si v. Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione europea c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2026:326.

8. https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport2025-main/45330.

affermati nelle fonti internazionali e nazionali, possono d'altra parte temperare la sovranità statuale nel controllo dei flussi migratori.

2. *Rule of law* tra fonti internazionali e diritto interno

La connessione tra la *rule of law* deducibile dalle fonti internazionali e la codificazione della stessa entro le fonti nazionali è ben evidenziata dal Segretario generale delle Nazioni Unite, che, nel 2004, pone il ruolo della *rule of law* alla base degli obiettivi della missione dell'Organizzazione affermando che «(...) *it refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency*»[9].

Ricorrono in questa definizione gli aspetti essenziali della nozione di *rule of law* presente in molti sistemi giuridici: uguaglianza dinanzi alla legge, certezza del diritto, separazione dei poteri, trasparenza, contrasto dell'arbitrio e dell'abuso di potere, ecc.

Significativo appare, in tale contesto, il riferimento alle indicazioni del Comitato dei diritti umani, che ha ricostruito la nozione di *rule of law*, internazionalmente rilevante, tramite le norme del Patto sui diritti civili e politici del 1966[10], nel quadro di una costante giurisprudenza[11]. Con riferimento alla protezione internazionale, rilevano in maniera particolare le indicazioni espresse nel General Comment no. 35[12]. Nel Comment no. 35 all'art. 9 del Patto sui diritti civili e politici concernente la libertà personale, dopo aver precisato che «*The right to liberty of person is not absolute. Article 9 recognizes that sometimes deprivation of liberty is justified, for example, in the enforcement of criminal laws. Paragraph 1 requires that deprivation of liberty must not be arbitrary, and must be carried out with respect for the rule of law*», si sviluppano una serie di indicazioni concernenti gli obblighi degli Stati al fine di evitare l'ingiusta detenzione dei migranti e richiedenti asilo, soprattutto nei casi di minori non accompagnati o soggetti vulnerabili[13]. Anche il General Comment no. 32[14] considera elemento essenziale della *rule of law* la parità di accesso alla giustizia come sancita dall'art.

9. S/2004/16, 23 agosto 2004, par. 6.

10. Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, *International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966*, 999 UNTS 171.

11. 1014/2001, *Baban* v. *Australia*, para. 7.2; 1069/2002, *Bakhtiyari* v. *Australia*, paras. 9.2-9.3; 1629/2007, *Fardon* v. *Australia*, para. 7.4 (a) (nominally civil detention under same prison regime as prior sentence); see concluding observations: Belgium (CCPR/CO/81/BEL, 2004), para. 18 (placement in prison psychiatric annexes), and United Kingdom (CCPR/CO/73/UK, 2001), para. 16 (detention of asylum seekers in prisons).

12. *General Comment n. 35 on Article 9, Liberty and Security of Person*, 2014, Geneva, CCPR/C/GC/35, § 10.

13. § 18: «Decisions regarding the detention of migrants must also take into account the effect of the detention on their physical or mental health. Any necessary detention should take place in appropriate, sanitary, non-punitive facilities and should not take place in prisons. The inability of a State party to carry out the expulsion of an individual because of statelessness or other obstacles does not justify indefinite detention. Children should not be deprived of liberty, except as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, taking into account their best interests as a primary consideration with regard to the duration and conditions of detention, and also taking into account the extreme vulnerability and need for care of unaccompanied minors.».

14. *General Comment No. 32 - Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, 2007, Geneva, CCPR/C/GC/32.

14 del Patto[15], in connessione con i principi dell'equo processo (art. 2 par. 3), e da applicarsi considerando che: «*The right of access to courts and tribunals and equality before them is not limited to citizens of States parties, but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, or whatever their status, whether asylum seekers, refugees, migrant workers, unaccompanied children or other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State party*».

Si evidenzia inoltre un rapporto circolare, e reciprocamente condizionante, tra *rule of law* delle fonti internazionali e *rule of law* dei sistemi giuridici nazionali, come confermato dalle attività dell'*UN Rule of Law Coordination and Resource Group* che corrisponde agli indirizzi del Segretario generale[16] per agevolare la cooperazione tra Stati in vari ambiti, tra i quali ricorre anche lo sviluppo di specifiche garanzie nel campo della protezione internazionale.

D'altra parte, nella *Millennium Declaration*, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno affermato la necessità di «*strengthen respect for the rule of law in international as in national affairs, and in particular, to ensure compliance by Member States with the decisions of the international Court of Justice, in compliance with the Charter of the United Nations, in cases to which they are parties*»[17].

Nel quadro di questo rapporto circolare tra fonti internazionali e fonti nazionali, vi è poi da considerare la trasversalità della *rule of law*, come evidenziato dal Rapporto di Karen Mosoti "*Rule of law at the national and international levels*" al sesto Comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite[18], in cui si sottolinea anche la complementarietà della giurisdizione della Corte penale internazionale con quella delle Corti nazionali per garantire la *rule of law* nella repressione dei crimini internazionali e una più efficace tutela dei diritti fondamentali degli individui. Tale aspetto accomuna così i Paesi di *common law*, entro i quali l'espressione *rule of law* ha un suo naturale significato (come Regno Unito, Irlanda, Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda)[19], e i Paesi di *civil law*, entro i quali la stessa espressione viene tradotta come "Stato di diritto", in Italia, "*Rechtstaat*", in Germania, "*État de droit*", in Francia, con riferimento alla necessità che gli Stati siano governati dal diritto[20].

La Corte di giustizia dell'Unione europea implicitamente richiama la *rule of law* nell'affermazione concernente la necessità di tutelare «*the fundamental rights enshrined in the general principles of Community Law and protected by the Courts*»[21]. Nell'identificazione dei principi generali cui si ispira il diritto dell'Unione europea nella tutela dei diritti

15. § 2: «The right to equality before the courts and tribunals and to a fair trial is a key element of human rights protection and serves as a procedural means to safeguard the rule of law. Article 14 of the Covenant aims at ensuring the proper administration of justice, and to this end guarantees a series of specific rights».

16. A/61/636-S/2006/980.

17. *Millennium Declaration,* GA Res 55/2, UN Doc A/RES/55(2) (2000).

18. K. Mosoti, *The Rule of Law at the national and international levels*, 11.10.2012, New York, https://www.un.org/en/ga/sixth/67/pdfs/statements/rule_of_law/icc.pdf.

19. W. Bishop, *The International Rule of Law*, in *Michigan Law Review*, 59, 1961, p. 553; S. Chesterman, *An International Rule of Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 56/2, 2008, pp. 331-361, p. 355; T. Bingham, *The Rule of Law*, London, 2010, p. 111.

20. T. Bingham, *The Rule of Law*, cit., p. 7.

21. Corte di giustizia dell'Unione europea, 12 novembre 1969, causa 29-69, *Erich Stauder c. Stadt Ulm- Sozialamt,* ECLI:EU:C:1969:57.

individuali fondamentali la *rule of law* viene inoltre richiamata come presupposto sostanziale[22].

La connessione tra *rule of law* e tutela dei diritti fondamentali si evidenzia anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza nell'ambito della quale la Corte ha affermato che «*the rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, is inherent in all the Articles of the Convention*»[23]. Appare significativa l'affermazione di tale principio in una sentenza in cui la Corte di Strasburgo ha affrontato un tema connesso ai flussi migratori, come la sentenza *Amuur c. Francia*, concernente la violazione dell'art. 5 della Convenzione europea nel caso in cui alcuni cittadini somali, giunti a Parigi, via aereo attraverso la Siria, per sfuggire alle persecuzioni dopo il rovesciamento del regime di Siyad Barre, vengono trattenuti all'Hotel Arcade, nell'area di transito dell'aereoporto di Orly, in violazione della loro libertà personale, poi respinti in Siria, in quanto titolari di passaporti ritenuti falsi (mentre alcuni cugini degli stessi che avevano viaggiato attraverso l'Egitto ottengono tutti lo *status* di rifugiati).

La necessità, indicata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, di rispettare la *rule of law* in materia di gestione e controllo dei flussi migratori da parte degli Stati, appare quanto più significativa con riguardo a un ordinamento come quello italiano, rispetto al quale il già ricordato rapporto *Liberties Rule of Law* ribadisce alcune criticità concernenti il rispetto dei principi della *rule of law*, proprio in casi concernenti le politiche migratorie[24]. In particolare, sono indicati come significativi di un contrasto tra poteri dello Stato e compromissione della *rule of law* tre casi.

Rileva innanzitutto il caso *Apostolico*, dal nome della giudice relatrice del decreto del Tribunale di Catania di diniego di convalida del trattenimento di un migrante nel CPR (per il mancato pagamento della cauzione prevista dal decreto-legge n. 20/2023)[25], che si è dimessa

22. A. Tizzano, *The Rule of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. Arnull, P. Eekhout, T. Tridimas (eds.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 138: «(…) *the defining characteristics of a Community that is first of all a community of principles and values at the heart of which are fundamental rights, constitutionalism, democracy and the rule of law*».

23. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ricorso n. 19776/92, § 50; 23 novembre 2000, *Former King of Greece e a. c. Grecia*, [GC], no. 25701/94, § 79; 1 marzo 2001, *Malama c. Grecia*, ricorso no. 43622/98, § 43; 22 novembre 2007, *Ukrain-Tyumen c. Ucraina*, ricorso n. 22603/02, § 49.

24. La versione pubblicata nel marzo 2025 è consultabile all'indirizzo: https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport2025-main/45330.

25. Decreto-legge del 10 marzo 2023, n. 20, recante *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, pubblicato nella in G.U. del 10 marzo 2023, convertito con modifiche dalla legge del 5 maggio 2023, n. 50, in G.U. del 5 maggio 2023, n. 104. Tale decreto ha introdotto l'art. 6-*bis* nel d.lgs. 142/2015, emanato in attuazione della direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, secondo il quale si prevede il pagamento di una cauzione per l'anno 2023 definita nella somma di euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate. Il Tribunale di Catania non ha convalidato la detenzione in assenza di cauzione, e il Ministero dell'interno ha proposto ricorso contro tali decreti alle Sezioni unite della Cassazione che con ordinanze n. 3562 e 3563 del 2024 hanno rimesso la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che dovrà rispondere al seguente quesito: «se gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tenuto conto altresì dei fini desumibili dai suoi considerando 15 e 20, ostino a una normativa di diritto interno che contempli, quale misura alternativa al trattenimento del richiedente (il quale non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente), la prestazione di una garanzia finanziaria il cui

dal suo incarico l'anno dopo, a seguito di forti pressioni mediatiche esercitate nei suoi confronti.

Viene poi in rilievo l'attuazione del Protocollo Italia-Albania[26], che ha comportato conflitti tra potere esecutivo e giurisdizionale. Da un lato, il Tribunale di Roma, applicando la normativa in vigore, ritenne di non convalidare il trattenimento presso il Centro di permanenza di Gjadër di due richiedenti protezione internazionale, cittadini del Bangladesh. All'esito del rigetto della domanda di protezione internazionale di tali richiedenti da parte della Commissione territoriale competente, e al conseguente ricorso, il Tribunale di Roma dispose poi la sospensione di entrambi i giudizi – alla luce di una sentenza della Corte di giustizia sulla nozione di Paese sicuro[27] – per proporre due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in merito alla compatibilità dell'esternalizzazione della gestione dei flussi migratori, e della previsione di procedura accelerata alla frontiera (prevista dall'art. 28-*bis*, co. 2, lett. 2-*bis*, d.lgs. 25/2008) per i richiedenti provenienti da Paese sicuro, e privi di vulnerabilità, disposta dal Protocollo con la disciplina europea del diritto d'asilo[28]. Dall'altro lato, e successivamente a tali decisioni, venne adottato il d.l. n. 158/2024[29]. Il Tribunale di Roma considerò incerta la compatibilità di tale atto normativo con la disciplina europea del diritto d'asilo e sottopose pertanto alcune questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, con specifico riguardo alle modifiche introdotte dal d.l. 158/2024[30] all'articolo 2-*bis* del d.lgs. 25/2008, concernente la disciplina italiana inerente ai Paesi di origine sicuri. A seguito di tale riforma, l'elenco degli Stati terzi designati quali Paesi di origine sicuri è stato interamente trasposto all'interno del decreto legislativo[31], prevedendo l'adozione periodica di una relazione governativa ai fini dell'aggiornamento di tale elenco[32], senza alcun riferimento all'obbligo di indicare o rendere

ammontare è stabilito in misura fissa (nell'importo in unica soluzione determinato per l'anno 2023 in euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa) anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate, nonché precludendo la adozione di una decisione motivata che esamini e valuti caso per caso la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura in relazione alla situazione del richiedente medesimo».

26. Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, ratificato ed eseguito ai sensi della legge 21 febbraio 2024, n. 14, in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2024.

27. CGUE, C-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, 4 ottobre 2024, ECLI:EU:C:2024:841.

28. CGUE, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, 1° agosto 2025, ECLI:EU:C:2025:591, punti 20-23.

29. Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, «Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale», abrogato facendone salvi gli effetti dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», che ha sostanzialmente confermato le modifiche introdotte dal d.l. 158/2024, tramite la conversione in legge del d.l. 145/2024, a cui è stato aggiunto l'articolo 12-*bis*, il quale ha espunto la facoltà di prevedere eccezioni territoriali.

30. Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, in G.U. n. 249 del 23 ottobre 2024.

31. Precedentemente l'elenco era contenuto in un decreto interministeriale adottato dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia.

32. Art. 2-*bis*, co. 4-*bis*, d.lgs. 25/2008.

accessibili le fonti utilizzate per giustificare la designazione di uno Stato terzo quale Paese di origine sicuro[33].

Infine viene ricordato il caso della nave dell'ONG *Open-Arms*, dell'agosto 2019, e il conseguente processo contro l'ex Ministro dell'interno italiano, accusato di "sequestro plurimo di persona aggravato" e "rifiuto di atti d'ufficio". La vicenda aveva visto l'*Open-Arms* sostare in acque internazionali per quasi venti giorni, con a bordo più di cento naufraghi salvati in più operazioni, mentre Italia, Malta e Spagna (Paese di bandiera della nave) rifiutavano di assumere il coordinamento dell'operazione e di assegnare un porto per lo sbarco. I legali della ONG presentarono dei ricorsi presso il Tribunale per i minori di Palermo, che in una nota sollecitava le autorità a prendere provvedimenti al fine di evitare la violazione dei diritti dei minori a bordo[34], e presso il Tribunale amministrativo del Lazio, che sospese il divieto di ingresso nelle acque territoriali italiane [35]. In seguito a molti trasferimenti a terra per motivi medici, anche dopo ripetuti tentativi di gettarsi in acqua allo scopo di raggiungere a nuoto la costa, la procura di Agrigento pose fine alla vicenda, disponendo il sequestro preventivo d'urgenza della nave (con l'ipotesi di reato di rifiuto di atti d'ufficio), e permettendo così alla *Open-Arms* di attraccare a Lampedusa. L'intera vicenda costituisce un punto di attenzione di violazione della *rule of law*, da parte dell'Italia[36].

Tali casi sono oggetto di approfondita considerazione nel rapporto, non tanto per la scelta di "esternalizzare" le procedure di controllo dei flussi migratori[37], ma per le garanzie che tale scelta trascura di assicurare, con l'obiettivo di prevenire l'arrivo di migranti e richiedenti protezione internazionale sul territorio dell'Unione europea.

Rispetto alle violazioni dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti protezione internazionale, la situazione si è aggravata in seguito al "*Comprehensive Partnership Package*" tra l'Unione europea e la Tunisia del 16 luglio 2023[38], privo di garanzie di controllo del rispetto dei diritti fondamentali. Con ampie risorse dell'Unione europea si definisce un "sistema di intercettazioni in mare, arresti ed espulsioni collettive verso la Libia" (7.400 persone da giugno 2023 a dicembre 2025), nel quadro di un meccanismo coordinato che parte dagli arresti arbitrari in Tunisia o dalle intercettazioni in mare e arriva, nelle prigioni libiche, al sequestro finalizzato alla tratta soprattutto di donne e minori. Si tratta di "crimini contro l'umanità" e "crimini di Stato poiché coinvolgono apparati istituzionali e accordi di cooperazione fra Stati e con l'Unione europea", secondo il Rapporto "*Women State Trafficking*", presentato il 22 aprile 2026 al Parlamento europeo[39].

33. CGUE, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, 1° agosto 2025, parr. 25-26.

34. Melting pot europa, *Open Arms: il Tribunale per i minori di Palermo chiede chiarimenti ai Ministri rispetto ad un situazione giudicata illegittima*, 14 agosto 2019 (https://www.meltingpot.org/2019/08/open-arms-il-tribunale-per-i-minori-di-palermo-chiede-chiarimenti-ai-ministri-rispetto-a-situazione-giudicata-illegittima/).

35. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tar), sez. I-*ter*, decreto del 14 agosto 2019, n. 5479.

36. *Liberties Rule of Law*, p. 545, https://www.liberties.eu/en/stories/rolreport2025-main/45330.

37. Sul punto e sulle procedure di esternalizzazione poste in essere dall'Unione europea, si v. T. Gammeltoft Hansen, *The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law*, in E. Guild, P. Minderhoudi (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2012, pp. 273-298; F. Cherubini (ed.), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma, 2015.

38. E. Nalin, *Esternalizzazione delle frontiere nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e accordi di "cooperazione" con i Paesi africani stipulati dall'Italia*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi P. Gargiulo (eds.), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 297-324; I. Ingravallo, *Il rispetto dei diritti fondamentali nell'azione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, *ibidem*, pp. 111-140.

39. Consultabile all'indirizzo: https://www.immigrazione.it/rivista/articolo/10955.

3. *Rule of law* e diritto dell'immigrazione

Le osservazioni relative alla *rule of law* e al rispetto dei principi fondamentali entro i singoli sistemi nazionali si intrecciano con quelle concernenti l'esistenza di una *rule of law* propria dell'Unione europea, rilevante ai fini delle norme dell'Unione europea in materia flussi migratori[40].

Si tratta di valori fondamentali su cui si fonda l'esistenza dell'Unione, riconosciuti anche precedentemente alla loro codificazione nei Trattati grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea[41]. Come noto, i Paesi candidati all'ingresso nell'Unione accettano volontariamente questi valori riconosciuti che si impegnano a rispettare e condividere con gli altri Stati membri. L'art. 19 TUE è considerato, ormai da tempo, una specifica concretizzazione dell'art. 2 TUE, con riguardo al valore dello Stato di diritto, in particolare sotto il profilo dell'indipendenza del sistema giudiziario e più in generale della tutela giurisdizionale effettiva, che vincola gli Stati membri. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso riguardante la Polonia[42], nell'ambito del quale la Corte di giustizia dell'UE attraverso il richiamo dell'articolo 19 del TUE e dell'articolo 2 del TUE ha stabilito l'obbligo per lo Stato membro di garantire la piena applicazione del diritto dell'UE e la protezione giudiziaria dei diritti degli individui derivanti dal diritto dell'UE, che richiede il rispetto dell'obbligo di garantire che i Tribunali di tale Stato membro soddisfino i criteri di protezione giudiziaria effettiva[43]. Nella giurisprudenza più recente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha qualificato lo stesso art. 2 TUE come norma che pone obblighi giuridici in capo agli Stati membri[44].

Il Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione[45], definisce, all'art. 2, la nozione della *rule of law* come valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE, precisando che «in esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge» e sanziona alcune violazioni dei principi dello Stato di diritto (art. 3), che hanno una ricaduta sulla sana gestione finanziaria e, quindi,

40. W. Schroeder, *The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU*, in *Hague Journal on the Rule of Law*» 2023, 15(1), pp. 1-17.

41. Corte di giustizia dell'Unione europea, 23 aprile 1986, *Les Verts c. Parliament*, 294/83, EU:C:1986:166, par. 23.

42. Corte di giustizia dell'Unione europea, 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

43. L. Pech, *A Union founded on the rule of law: meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU law*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, no. 6, pp. 359-396; Id, *The Rule of Law as a Well-Established and well-Defined Principle of EU Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2022, p. 107 ss.; T. Konstantinides, *The Rule of Law in the European Union – the Internal Dimension*, Oxford, 2017, p. 83; L. D. Spieker, *From moral values to legal obligations – on how to activate the Union's common values in the EU rule of law crisis*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, 2018, no. 28, p. 28; M. Carta, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; A. Circolo, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, esp. p. 104.

44. Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione europea c. Ungheria*, cit., § 494.

45. GUUE, L 433/1, del 22 dicembre 2020.

sul bilancio dell'Unione, tramite misure preventive e correttive[46], ampliando così il c.d. "*toolbox*" per la protezione della *rule of law* dell'Unione europea[47].

Al di là delle violazioni della *rule of law*, come codificata nel Regolamento 2020/2092, è chiaro che il valore dello Stato di diritto, sancito dall'art. 2 TUE comprende diversi principi che, a loro volta richiamano ambiti più specifici, come ad esempio il principio di uguaglianza, che può implicare il funzionamento del divieto di discriminazione e la protezione dei diritti fondamentali all'interno degli Stati membri.

Tra le norme di diritto derivato dell'Unione europea, rispetto alle quali è possibile svolgere alcune riflessioni rispetto alla corrispondenza ai principi dello Stato di diritto pare opportuno analizzare quelle contenute negli atti adottati in materia di protezione internazionale: si tratta di norme coerenti alla *rule of law*?

Il diritto dell'Unione europea influenza significativamente, per l'operare dei principi in esso contenuti, il funzionamento dei sistemi nazionali e li orienta al rispetto della *rule of law* europea.

Appare, tuttavia, incerta l'effettiva operabilità di una *rule of law* europea nella materia della protezione internazionale. Da tempo la c.d. crisi migratoria, che ha incrementato esponenzialmente i flussi di persone migranti e richiedenti protezione internazionale negli ultimi decenni, ha evidenziato una profonda crisi della c.d. *rule of law* europea[48]. Colpisce il c.d. "doppio standard" dell'Unione europea tra l'affermazione teorica di principi fondamentali e l'attuazione concreta della disciplina dell'immigrazione[49].

Particolarmente critica sotto più profili appare la profonda riforma del sistema comune europeo della migrazione e dell'asilo[50], in cui l'articolazione delle procedure rivolte a

46. T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *Illiberal legality*, in T. Drinóczi & A. Bień-Kacała (Eds.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, 2021, NewYork, pp. 219-238.

47. P. Bard, A. Sledzinska-Simon, *Rule of law infringement procedures. A proposal to extend the EU's rule of law toolbox.* CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, 2019, *Rule of law infringement procedures. A proposal to extend the EU's rule of law toolbox CEPS Papers in Liberty and Security in Europe No 019-09*; A. Nowak-Far, *The Rule of Law Framework in the European Union: Its Rationale, Origins, Role and International Ramifications*, in A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, & M. Schmidt (Eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin, 2021, pp. 305-331; A. Jakab, *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*, *Verfassungblog*, 17.10.2022, https://verfassungsblog.de/misconceptions-rol/; T.W. Merrill, *The Essential Meaning of the Rule of Law*, in *The Journal of Law, Economics and Policy,* 2022, 17(4), pp. 672-706; M. Skóra, *How to Improve the EU's Rule of Law Toolbox*. Bruxelles, 2023.

48. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, 2023 Rule of Law Report*, Brussels, 5 luglio 2023, COM(2023) 800 final.

49. R. Palladino, A. Festa, *Migrations, Rule of Law and European Values. An Introduction*, in A. Di Stasi, R. Palladino, A. Festa (a cura di), *Migrations, Rule of Law and European Values*, Napoli, 2023, p. 9 e ss.

50. Il c.d. Patto europeo sulla migrazione e l'asilo si compone di nove regolamenti e una direttiva, aventi ad oggetto principalmente l'esercizio del diritto di asilo e la condizione giuridica degli stranieri provenienti da Paesi terzi in caso di ingresso e soggiorno all'interno di uno Stato membro, specialmente in situazioni irregolari: Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in GUUE L, 2024/1346, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L, 2024/1347, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, in GUUE L, 2024/1348, 22

garantire l'efficienza del contenimento dei flussi migratori si rivela in contrasto con la tutela sostanziale dei diritti fondamentali. Molti sono gli aspetti che si possono esaminare a tale riguardo, ma è opportuno in questa sede sottolineare la contraddittorietà di voler promuovere un concetto ideale di *rule of law*, che presenta criticità in alcuni Paesi d'origine dei migranti e richiedenti protezione internazionale, senza tuttavia trarre delle conclusioni coerenti nella disciplina dei c.d. Paesi di origine sicura, rispetto ai quali si attenuano le garanzie procedurali e sostanziali sottese alla protezione internazionale.

La proposta di modifica del Regolamento (UE) 2024/1348 presentata dalla Commissione il 16 aprile 2025[51], che ha poi condotto all'adozione del Regolamento 2026/464[52], è intervenuta in maniera incisiva sul sistema di designazione dei Paesi di origine sicuri, rafforzando la dimensione europea della nozione.

La qualificazione di Paese sicuro fondata sul diritto derivato dell'Unione europea deve corrispondere ad alcune garanzie fondamentali, quali la garanzia del diritto a un ricorso effettivo al principio di *non-refoulement* nonché agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951[53] ed avviene in maniera unitaria con riferimento ai seguenti Paesi: Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia[54]. Ciò, sulla base della

maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148, in GUUE L, 2024/1349, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147, in GUUE L, 2024/1350, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, in GUUE L, 2024/1351, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne, in GUUE L, 2024/1352, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, in GUUE L, 2024/1356, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L, 2024/1358, 22 maggio 2024; Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, in GUUE L, 2024/1359, 22 maggio 2024. Si v. in generale sul punto C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018, pp. 28-43; P. Bonetti, *Il diritto d'asilo nel nuovo patto europeo. Profili costituzionali*, in questa *Rivista*, n. 3.2025, p. 3.

51. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, 16 aprile 2025, COM (2025) 186 final, 2025/0101(COD).

52. Regolamento (UE) 2026/464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2026 che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, in GUUE L, 2026/464, 26 febbraio 2026.

53. M. Ferri, *Le proposte della Commissione su Paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti*, luglio 2025, consultabile in https://www.questionegiustizia.it/data/doc/4211/ferri-commento-proposte-paesi-sicurinew.pdf, p. 3.

54. Allegato II del Reg. (UE) 2024/1348, così come modificato dal Reg. (UE) 2026/464.

metodologia predisposta dall'EUAA[55], ovvero l'elevato numero di domande presentate da richiedenti provenienti dai Paesi designati, un tasso di riconoscimento pari o inferiore al 5% delle domande di asilo, l'esenzione dall'obbligo di visto o la precedente qualificazione nazionale come Paese di origine sicuro.

Tali elementi non appaiono tuttavia coerenti con la necessità di una verifica sostanziale delle condizioni di sicurezza del Paese richiesta dal Regolamento "Procedure"[56]. Infatti, dalla Relazione illustrativa della Proposta di Regolamento[57] emergono alcune criticità strutturali che la Commissione evidenzia, quali: «casi di tortura» in Bangladesh[58] e in India[59]; l'uso di «Tribunali militari e di emergenza» e l'esistenza di problemi significativi riguardanti «protezione delle libertà fondamentali, il buon governo e lo Stato di diritto» in Egitto[60]; la presenza di «gruppi armati» che «continuano ad agire e a diffondersi in tutto il Paese» e di «conflitti armati» in Colombia[61]; la sottoposizione a «misure restrittive, tra cui detenzione, arresto e azione penale» di politici, attivisti, avvocati, giudici e giornalisti in Tunisia[62].

L'Unione europea ravvisa dunque delle carenze con riguardo al rispetto delle garanzie dello Stato di diritto nei Paesi di origine dei migranti, ma in nome di uno Stato di diritto teorico della stessa Unione contraddice quanto sarebbe opportuno dedurre, ovvero ampliare le garanzie per chi proviene da tali Paesi. Il cortocircuito è evidentemente grave, soprattutto in considerazione del nesso strumentale tra la definizione di Paese terzo sicuro, e la creazione degli *hubs* di rimpatrio, in seguito all'emendamento alla proposta della Commissione del Parlamento europeo, in cui si specifica che «l'accordo o l'intesa» possa

55. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) è un'Agenzia dell'UE che, dal 2022, fornisce sostegno operativo e tecnico e formazione alle autorità nazionali dei paesi dell'UE, aiutandoli ad attuare il diritto dell'UE in materia di asilo e a favorire una maggiore convergenza nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza, https://euaa.europa.eu. Tale agenzia ha sostituito l'EASO, per effetto del regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, in G.U. del 30 dicembre 2021, L 468/1.

56. M. Ferri, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti*, cit., p. 5.

57. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, 16 aprile 2025, COM (2025) 186 final, 2025/0101(COD).

58. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, cit., p. 8.

59. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, cit., p. 11.

60. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, cit., pp. 9-10.

61. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, cit., p. 9.

62. Relazione allegata alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, cit., p. 13.

includere le «condizioni di trattenimento nel Paese terzo»[63], legittimando in tal senso la creazione di cosiddetti «*return hubs*» in Paesi terzi[64].

4. Il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo al controllo dei flussi migratori e il difficile rispetto della *rule of law*

Alla luce di tali considerazioni, appare dunque evidente che nel contrastare le potenziali violazioni che potrebbero essere poste in essere, all'atto dell'entrata in vigore del nuovo Patto europeo, un ruolo fondamentale può essere svolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, nell'affrontare le violazioni concernenti i diritti dei migranti, aveva evidenziato una iniziale attenzione al rispetto della *rule of law* quale presupposto di tali diritti nel caso *Amuur c. Francia*[65].

Si tratta tuttavia di un'attenzione inversamente proporzionale all'aumento dei flussi migratori. Nel noto caso *Hirsi Jamaa*[66], l'Italia venne condannata per la violazione degli articoli 3 della Convenzione europea (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti), 4 del Protocollo n.4 (divieto di espulsioni collettive) e 13 della Convenzione europea (diritto ad un ricorso effettivo), in seguito al ricorso di alcuni cittadini somali ed eritrei coinvolti nell'incidente del 6 maggio 2009, nell'ambito del quale circa duecento persone venivano intercettate dalla Guardia di finanza e dalla Guardia costiera in acque internazionali, all'interno della zona SAR di responsabilità maltese e trasferite a bordo delle navi italiane, per essere riportate in Libia, da dove erano partite, in esecuzione degli accordi bilaterali tra Italia e Libia. Le persone non erano state identificate e non era stata data loro alcuna possibilità di fare richiesta di asilo. Una volta giunti a Tripoli, i migranti vennero consegnati alle autorità locali, e poi portati nei Centri di detenzione. Nell'opinione del giudice Pinto de Albuquerque, si legge un chiaro richiamo alle premesse della sentenza *Amuur*, e alla *rule of law* come presupposto delle norme sancite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: «*Refugees attempting to escape Africa do not claim a right of admission to Europe. They demand only that Europe, the cradle of human rights idealism and the birthplace of the rule of law, cease closing its doors to people in despair who have fled from arbitrariness and brutality*»[67].

Nessun riferimento alla *rule of law* ricorre nella recente sentenza pronunciata nel caso *S.S. e altri c. Italia*[68], originato dal ricorso proposto dalle vittime del naufragio avvenuto al largo delle coste libiche il 6 novembre 2017, in cui sono decedute 20 persone, mentre i sopravvissuti, intercettati con violenza dalle navi della Guardia costiera libica, sono stati riportati in Libia, con conseguente grave violazione dei loro diritti fondamentali. Le operazioni di soccorso – che si sono svolte grazie al supporto della nave della ONG *Sea Watch* – sono state coordinate dal Centro italiano di coordinamento del soccorso marittimo che ha

63. Art. 17, par. 2-*bis*, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare e che abroga la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2001/40/CE del Consiglio e la decisione 2004/191/CE del Consiglio, così come emendata dal Parlamento europeo in prima lettura.

64. G. Mentasti, *Paesi sicuri, diritti incerti: l'esternalizzazione delle procedure d'asilo e del trattenimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2025, p. 256 e ss.

65. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ricorso n. 19776/92, cit., par. 50.

66. Sentenza della Grande Camera della Corte EDU del 23 febbraio 2012, ric. 27765/09 *Hirsi e altri c. Italia*.

67. *Concurring Opinion* del Giudice Pinto de Albuquerque, in Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2012, ric. 27765/09, cit.

68. Corte EDU, sentenza del 20 maggio 2025, ric. 21660/18, *S.S. and Others v. Italy*.

segnalato il caso alla nave *Sea Watch* e alla Guardia costiera libica, che assumeva poi il comando delle operazioni, verosimilmente con il consenso/autorizzazione del Centro italiano di coordinamento del soccorso marittimo che ha sede a Roma.

L'episodio costituisce un caso paradigmatico delle conseguenze delle politiche italiane di esternalizzazione delle frontiere in Libia, ed inaugura una nuova strategia di "controllo" dei flussi migratori nel Mediterraneo centrale, caratterizzata dal passaggio dai *push- backs* attuati dalle autorità italiane verso la Libia alle pratiche di *pull-backs*, in cui è la Guardia costiera libica ad intercettare i migranti e ricondurli in Libia[69]. Nel caso in esame, la Corte, chiamata a decidere delle violazioni dell'Italia degli obblighi derivanti dalla Convenzione (artt. 2, 3) e dal Protocollo 4 (art. 4), in quanto complice dei comportamenti illeciti posti in essere dalla Libia, ha tuttavia escluso l'esistenza della giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU[70], sebbene tale norma abbia conosciuto un'importante evoluzione giurisprudenziale, avendo la Corte di Strasburgo stabilito che, in alcuni casi, le azioni degli Stati contraenti possono costituire esercizio della giurisdizione anche al di fuori del proprio territorio[71]. Tale aspetto è stato evidenziato in casi concernenti operazioni di soccorso marittimo, o di controllo dei flussi migratori via mare, rispetto ai quali può valere il principio ribadito dalla Corte, secondo il quale la giurisdizione sussiste «*whenever the State, through its agents, exercises control and authority over an individual» e «when, as a consequence of lawful or unlawful military action, a Contracting State exercises effective control of an area outside that national territory*»[72].

Nel caso *S.S. c. Italia*, invece, la Corte non ritiene esistente la giurisdizione italiana per effetto delle operazioni di coordinamento nel soccorso marittimo e quindi dichiara inammissibile il ricorso. Ciò, anche se la Corte avrebbe potuto applicare la teoria degli obblighi positivi, secondo cui gli Stati parte alla Convenzione hanno l'obbligo di prevenire ed evitare condotte che possono violare norme della stessa. In altre parole, la Corte avrebbe potuto verificare se l'Italia fosse responsabile della violazione degli obblighi positivi

69. L. Riemer, *From Push-Backs To Pull-Backs: The Eu's New Deterrence Strategy Faces Legal Challenge*, in *NetzwerkFluchtforschung*, 16.6.2018, https://fluechtlingsforschung.net/from-push-backs-to-pull-backs-the-eus-new-deterrence-strategy-faces-legal-challenge/.

70. Sul punto si v. in generale *ex multis* G. Gaja, *Article 1*, in *Commentario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, a cura di S. Bartole, B. Conforti e G. Raimondi, Padova, Cedam, 2001, p. 28; P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2002; E. Lagrange, *L'application de la Convention de Rome à des actes accomplis par les Etats parties en dehors du territoire national*, in *Revue générale de droit international public*, Vol. 112, n. 3, 2008, p. 521 ss.; R. Nigro, *The Notion Of "Jurisdiction" In Article 1: Future Scenarios For The Extra-Territorial Application Of The European Convention Of Human Rights*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 20, 2010, p. 11 ss.; P. De Sena, *The Notion of Contracting Parties' Jurisdiction in Art. 1 of the ECHR: some marginal remarks on Nigro's Paper*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 20, 2010, p. 75 ss.; M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2011; R. Sapienza, *Article 1*, in *Commentario breve alla Convenzione europea*, a cura di Bartole, De Sena, Zagrebelsky, Padova, Cedam, 2012, p. 13 ss.; S. Vezzani, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in *Riv. dir. intern.*, Anno CI Fasc 4/2018 – 2018, p. 1086 ss.; V. Moreno-Lax, *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control-On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the "Operational Model"*, in *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 385-416.

71. Corte EDU, sentenza del 18 dicembre 1996, ric. 15318/89, *Loizidou v. Turkey*: nel caso, la Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione della Turchia avendo essa esercitato un controllo *de facto* nella Repubblica turca di Cipro settentrionale. Per altre ipotesi di giurisdizione ritenuta esistente indipendentemente da un controllo di tipo militare, si v. Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 2004, ric. n. 48787/99, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*; sentenza del 19 ottobre 2012, ric. 43370/04, 8252/05 18454/06, *Catan and others v. Moldova and Russia*. Si v. inoltre: sentenza del 12 marzo 2003, ric. n. 46221/99, *Öcalan v. Turkey*; sentenza del 2 marzo 2010, ric. n. 61498/08, *Al-Saadon e Mufdi v. United Kingdom*.

72. Corte EDU, sentenza del 7 luglio 2011, ric. n. 55721/07, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*. Si v. inoltre: Corte EDU, decisione dell'11 gennaio 2001, ric. n. 52207/99, *Xhavara and Others v. Albania and Italy*.

derivanti dall'art. 3 CEDU, derogando al presupposto dell'*effective control* per affermare la giurisdizione dello Stato contraente come nel caso *Ilaşcu*[73].

Sembra dunque che il nuovo orientamento della Corte riguardo alle politiche di controllo dei flussi migratori poste in essere dagli Stati sia volto a distinguere il piano della *rule of law* da quello delle norme sancite dalla Convenzione del 1950, mentre nella sentenza *Amuur c. Francia*[74], nel sanzionare le violazioni della Francia che aveva trattenuto illecitamente all'Hotel Arcade nella zona di transito dell'aereoporto di Paris Orly alcuni richiedenti protezione internazionale somali giunti a Parigi via Siria sembrava preferito l'approccio opposto, in quanto la Corte aveva affermato che «*[i]n laying down that any deprivation of liberty must be effected "in accordance with a procedure prescribed by law", Article 5 para. 1 (art. 5-1) primarily requires any arrest or detention to have a legal basis in domestic law. However, these words do not merely refer back to domestic law; like the expressions "in accordance with the law" and "prescribed by law" in the second paragraphs of Articles 8 to 11 (art. 8-2, art. 9-2, art. 10-2, art. 11-2), they also relate to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law, a concept inherent in all the Articles of the Convention*»[75].

5. Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea

Le garanzie disposte dagli atti internazionali a tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nei flussi migratori appaiono in una situazione di forte tensione, cui la Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe non garantire adeguata tutela, anche a causa dell'assenza di richiami alla necessità di rispettare i principi della *rule of law* nella giurisprudenza dell'ultimo decennio[76].

Nell'ambito di un contesto complesso e di oscura soluzione, uno spiraglio di luce può forse cogliersi in alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di protezione internazionale, suscettibile di estensione alle nuove regole previste dal Regolamento c.d. Qualifiche, destinato a sostituire la Direttiva c.d. Qualifiche[77], alla cui interpretazione si rivolge la giurisprudenza ora in esame.

Nella sentenza *AH e FN*, del 4 ottobre 2024[78], che conferma l'orientamento espresso riguardo a donne richiedenti protezione internazionale, in quanto esposte a violenza di

73. Corte EDU, sentenza dell'8 luglio 2004, ric. n. 48787/99, *Ilascu and Others v. Moldova and Russia,* cit. par. 331.

74. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ricorso n. 19776/92, § 50; 23 novembre 2000, *Former King of Greece e a. c. Grecia*, [GC], no. 25701/94, § 79; 1 marzo 2001, *Malama c. Grecia*, ricorso no. 43622/98, § 43; 22 novembre 2007, *Ukrain-Tyumen c. Ucraina*, ricorso n. 22603/02, § 49.

75. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ricorso n. 19776/92, cit., § 50.

76. Si v. sul punto *supra* par. 4.

77. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*, in GUUE L 2024/1347, del 22 maggio 2024 (Regolamento "Qualifiche").

78. Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*. Sul punto si v. L. Manca, *Gender Violence and International Protection in the Light of the recent European Uion Court of Justice Case Law: New Perspectives for the Protection of Victims*, in R. Cadin, V. Zambrano, L. Del Turco (eds.), *The United Nations "Women, Peace and Security" Agenda 25 Years after Security Council Resolution 1325/2000*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 187-200.

genere[79], la Corte di Lussemburgo indica chiaramente la via da seguire per interpretare correttamente la nozione di persecuzione rivolta contro appartenenti a un gruppo sociale.

La Corte orienta le valutazioni espresse nell'ambito di tale giurisprudenza secondo le disposizioni della Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata dalle Nazioni Unite (CEDAW)[80] e della Convenzione di Istanbul, adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, internazionalmente in vigore dal 2014[81], considerando entrambe "altri trattati pertinenti" ai quali, oltre che alla Convenzione di Ginevra, le politiche di asilo dell'UE devono essere conformi ai sensi dell'art. 78 TFUE. In particolare, la Convenzione di Istanbul prevede un particolare regime di protezione internazionale delle donne vittime di violenza di genere.

79. Corte di giustizia, sentenza del 16 gennaio 2024, causa C-621/21, *WS*; Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2024, causa C-646/21, *K e L.* La prima sentenza riguarda la vicenda di una donna di nazionalità turca, etnia curda e religione musulmana, che aveva chiesto asilo alla Bulgaria invocando la propria condizione di vittima di matrimonio forzato, minacce e violenza domestica e la propria esposizione a delitto d'onore per aver lasciato il marito. La Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione dell'art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva qualifiche, sancendo che, tenendo conto delle condizioni esistenti nel Paese di origine, le donne possono essere considerate appartenenti ad un determinato gruppo sociale sia "nel loro insieme" – e quindi in quanto tali, sulla base della semplice appartenenza al sesso femminile – sia in quanto appartenenti ad un gruppo più ristretto identificato da una caratteristica comune supplementare rispetto al genere. La violenza domestica può integrare una forma di persecuzione rilevante e a tal fine è sufficiente che il nesso di causalità si configuri tra il motivo di persecuzione e la mancata protezione da parte dello Stato, indipendentemente dall'effettiva concretizzazione e dalle modalità degli atti di persecuzione ad opera dei soggetti privati. La seconda sentenza riguarda il caso di due sorelle irachene che avevano impugnato il rigetto della domanda di asilo da parte dell'autorità olandese sostenendo che, avendo appunto acquisito uno stile di vita occidentale, il ritorno in Iraq le avrebbe esposte a persecuzioni a causa del modello culturale locale. Sul punto si v. T. Ertuna Lagrand, *Beyond* Opuz v. Turkey*: the CJEU's judgement in WS and the refugee law consequences of the State's failure to protect victims of domestic violence*, in *Strasbourg Observes*, 20 febbraio 2024; S. Steininger, *The CJEU's Feminist Turn? Gender-based Persecution as a Ground for Protection*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 20 febbraio 2024; M. Spatti, *Violenza contro le donne e appartenenza a "un determinato gruppo sociale" nella determinazione dello status di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza* WS *della Corte di giustizia*, in *Freedom, Security and Justice*, 2024, n. 2, pp. 375-390 ; L. Stamme, *Nota a margine della sentenza della Corte di giustizia del 16.01.2024 nella causa C-621/21: la Corte di giustizia riconosce la violenza sulle donne come forma di persecuzione contro un determinato "gruppo sociale"*, in questa *Rivista*, n. 2.2024; S. De Vido, M. Möschel, *WS: A turning point for women's rights?*, in *Common Market Law Review*, 2024, vol. 61, n. 6, pp. 1661-1682; M. Spatti, *Il rischio di persecuzione determinato dalla fede nella parità tra uomo e donna può condurre all'ottenimento dello status di rifugiato: la sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2024 in causa C-646/21*, in questa *Rivista*, n. 3.2024; V. Faggiani, *L'assimilazione dello "stile di vita occidentale" basato sulla parità di genere come motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione*, in *ADiM Blog*, luglio 2024.

80. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, entered into force on 3 September 1981, in *UNTS*, vol. 1249, p. 13 ss.

81. Sulla Convenzione di Istanbul, si v. S. De Vido, M. Frulli (eds), *Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, 2023.

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul nel 2023 [82] ha influito sull'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea in maniera fortemente inclusiva[83].

L'art. 60 della Convenzione di Istanbul impone agli Stati contraenti di adottare «le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'art. 1, A(2) della Convenzione di Ginevra» o come «una forma di grave pregiudizio che dia luogo ad una protezione complementare o sussidiaria» laddove non risultino i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (par. 1), di assicurare che «un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione» (par. 2) e di tenere conto delle specificità di genere anche nella disciplina delle procedure di asilo e di accoglienza (par. 3); mentre l'art. 61 prescrive di tenerne conto in relazione all'attuazione del principio di *non-refoulement*. La Corte richiama anche l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, nello stabilire il generale divieto di discriminazione, cita specificamente il sesso tra gli aspetti sui quali la discriminazione potrebbe essere fondata.

La Corte conclude quindi che l'art. 9, par. 1, lett. b), della Direttiva Qualifiche dev'essere interpretato nel senso che «rientra nella nozione di "atto di persecuzione" una somma di misure discriminatorie nei confronti delle donne, adottate o tollerate da un responsabile delle persecuzioni ai sensi dell'art. 6 di tale direttiva, consistenti in particolare nella privazione di qualsiasi protezione giuridica contro la violenza di genere, le violenze domestiche e il matrimonio forzato, nell'obbligo di coprirsi completamente il corpo e il volto, nella restrizione dell'accesso all'assistenza sanitaria e della libertà di circolazione, nel divieto di esercitare un'attività lavorativa o nella limitazione del suo esercizio, nel divieto di accesso all'istruzione e alla pratica sportiva e nell'esclusione dalla vita politica, in quanto tali misure, per il loro effetto cumulativo, ledono il rispetto della dignità umana, quale garantito dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Altrettanto significativa è la già ricordata giurisprudenza in merito alla definizione dei Paesi terzi sicuri, nell'ambito della quale la Corte di giustizia dell'Unione europea richiama le garanzie della Carta dei diritti fondamentali rispetto alla tutela effettiva del diritto alla protezione internazionale[84]. La Corte ribadisce il consolidato orientamento secondo cui il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'articolo 47 della Carta[85], si configura come una situazione giuridica soggettiva direttamente invocabile dai singoli dinanzi a ogni giudice, senza che sia strettamente necessario l'intervento del legislatore europeo o

82. L'adesione, contemplata dall'art. 75 della Convenzione, si è compiuta all'esito di una lunga procedura iniziata nel 2017 con due decisioni adottate nel 2023: Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1 giugno 2023, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione*, in GUUE L 1431, del 2 giugno 2023, pp. 1-3; Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio, del 1 giugno 2023, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento*, in GUUE L 1431, del 2 giugno 2023, pp. 4-6. Sul punto si v. S. De Vido, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere?*, in *Freedom Security and Justice*, 2026, 1, pp. 210- 224.

83. C. Warin, *Gender in EU Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2024, n. 1-2, p. 93 e ss.

84. CGUE, 1 agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591, parr. 20-23.

85. Sulla rilevanza dell'art. 47 della Carta in materia di controllo dei presupposti per il trattenimento di un cittadino di un Paese terzo v.: CGUE, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,* ECLI:EU:C:2022:858.

nazionale per darvi attuazione[86]. Ne consegue che l'eventuale illegittimità della designazione di un Paese di origine come sicuro costituisce una questione di diritto che il giudice nazionale è tenuto a considerare nell'ambito dell'esame «completo ed *ex nunc*» della domanda, anche qualora il richiedente non l'abbia espressamente dedotta tra i motivi del suo ricorso[87].

Si tratta di un orientamento significativo e suscettibile di estensione anche ad altri ambiti dei diritti fondamentali rilevanti nel contesto dei flussi migratori, secondo un'interpretazione che, così coordinando diverse fonti, assicuri un miglioramento nel rispetto delle garanzie fondamentali sottese alla *rule of law*.

6. Osservazioni conclusive

Le forti tensioni sottese al controllo dei flussi migratori evidenziano la necessità di un'attenta analisi giuridica che coordini approcci, orientamenti e soluzioni in vista di un risultato che non violi gravemente i diritti fondamentali, con particolare riguardo ai casi dei richiedenti protezione internazionale.

La *checklist* della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, aggiornata da ultimo nel 2026[88] e il rapporto *Liberties Rule of Law* pubblicato dall'Unione per le libertà civili in Europa hanno evidenziato una situazione di grave contrasto con la *rule of law*, che nell'ordinamento italiano si esplica soprattutto nell'ambito del controllo dei flussi migratori e nei procedimenti di protezione internazionale[89].

La gravità è destinata ad emergere con ancora più evidenza in seguito alla entrata in vigore delle norme del nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo che, al di là delle affermazioni di principio, presenta molte criticità con riguardo alle procedure di protezione internazionale, anche alla luce del rispetto della c.d. *rule of law* dell'Unione europea[90].

Non resta che auspicare che le nuove regole del Patto europeo siano interpretate alla luce dell'approccio coordinato, unica soluzione rispondente alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione[91].

È, d'altra parte, noto l'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di c.d. migrazioni familiari[92]. Alcune sentenze della Corte di Strasburgo sono state ispirate dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo in materia di circolazione dei familiari dei cittadini dell'Unione europea[93].

86. C. Favilli, *Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un Paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1/2025, pp. 1-54, a p. 23.

87. CGUE, 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, parr. 94-95.

88. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)002-e.

89. Si v. sul punto *supra* par. 1 e 2.

90. Si v. sul punto *supra* par. 3.

91. K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, n. 1, pp. 139-167. Sulla natura intersezionale della violenza di genere si è pronunciato anche il Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo *In depth study on all forms of violence against women*, A/61/122/Add.1, 6 luglio 2006. Si v. anche il Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation on Preventing and Combating Sexism*, CM/Rec, 2019, n. 1, 27 marzo 2019. P. Hill Collins, *Intersectionality as Critical Social Theory*, Durham, NC, 2019.

92. S. Elfving, *Gender and the European Court of Human Rights*, London, 2025.

93. P. Pinto de Albuquerque and H. S. Lim, *The Cross-Fertilisation between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Reframing the Discussion on Brexit*, in *European Human Rights Law Review*, 2018, n. 6, pp. 567-577.

Si può dunque auspicare che l'influenza degli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo possa confermarsi all'entrata in vigore del Patto, analogamente a quanto avvenuto in materia di circolazione dei familiari dei cittadini dell'Unione europea, al fine di una più efficace attuazione della *rule of law* nell'ambito della gestione nazionale dei flussi migratori, a garanzia dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti protezione internazionale.