

## Da Lampedusa a Strasburgo. Il trattenimento dei migranti all'interno dell'hotspot nuovamente al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo

di Caterina Drigo

**Keywords:** Libertà personale dei migranti – espulsioni collettive – divieto di trattamenti inumani e degradanti

1. Con la decisione in commento la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto occasione di valutare nuovamente una serie di questioni che coinvolgono il c.d. *approccio hotspot* e, in particolare, l'hotspot di Lampedusa. Intervenendo in un contesto in cui la crisi migratoria che ha investito l'Europa pare aver assunto carattere sistemico, la decisione conduce a riflettere sulla sostenibilità del c.d. *approccio hotspot* e sulla necessità di intervenire a modificare norme e prassi applicative foriere di non poche preoccupazioni in relazione all'incremento di forme di trattenimento arbitrario in condizioni inumane e degradanti.

Come è noto, i sistemi di accoglienza nazionali si sono variamente articolati in parallelo al mutare delle prescrizioni europee di riferimento e, senza poter, in questa sede, approfondire l'evoluzione del dato normativo interno, ci si limiterà a riscontrare come l'apertura di hotspot – luoghi di frontiera presentati dalla Commissione europea come parte dell'Agenda europea delle migrazioni del 2015 in presenza di un flusso massiccio di migranti e richiedenti asilo, e rivolti ad assicurare una prima accoglienza, identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti – abbia sin da subito palesato una serie di criticità in relazione al trattamento loro riservato [per una ricostruzione del quadro normativo europeo ed interno si v. anche M. BENVENUTI, 2018, nonché, per approfondimenti R. BROWNSWORS, 2021, 6 ss.; I. MAJCHER, M. FLYNN, M. GRANGE, 2020, 255 ss.; D. LOPRIENO 2018; C. LEONE, 2017, 1 ss.; B. GORNATI, 2016, 471 ss.; P. MARTUCCI, 2015, 325 ss.; G. MORGESE, 2015, 15 ss.; G. FELICI, M. GANCITANO, 2022, 44 ss.].

Inizialmente previsti solo in Italia e Grecia, oggi sono stati aperti anche in altri Paesi europei e tanto le prescrizioni nazionali, quanto le prassi applicative poste in essere, possono presentare profili di incompatibilità sia con la normativa UE, sia con le disposizioni della CEDU [si v. per l'Italia, la *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio*

nazionale, 2020, ma riferita al 2019, e relativa agli hotspot esistenti in Italia (ubicati a Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto)].

Non potendo in questa sede svolgere considerazioni approfondite in merito alla *ratio* sottesa all'istituzione e alla natura degli hotspot, configuratisi come vero e proprio strumento permanente di gestione delle crisi migratorie, ci si limiterà a ricordare come la strategia europea sui punti di crisi è stata variamente introiettata all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali con ricadute significative tanto a livello costituzionale, quanto a livello di compatibilità con il sistema convenzionale. I profili più critici attengono al trattamento concretamente riservato ai migranti, alla pervasività e durata del loro trattenimento e ai profili di responsabilità statale ravvisabili ogniqualvolta paiano vulnerati il principio di dignità umana o le disposizioni convenzionali. Sul punto la giurisprudenza di Strasburgo ha offerto negli anni alcune interessanti indicazioni [*ex multis*, ECHR, G. Ch., *Khlaifia et al c. Italia*, 16483/12, 15.12.2016] ed è ritornata ad esaminare la tematica, sviluppandola, con la decisione in commento. In particolare, i giudici di Strasburgo hanno approfondito sia profili inerenti alle condizioni di vita cui forzatamente erano costretti i migranti, sia il tema della loro detenzione illegittima e arbitraria, sia, infine, le condizioni di applicazione del divieto di espulsioni collettive nelle ipotesi di respingimento differito con accompagnamento alla frontiera. In relazione a tale ultimo profilo, peraltro, la Corte europea richiama anche una decisione della Corte costituzionale italiana [sent. n. 275 del 2017 – per un commento, V. CARLINO, 2018] la quale, pur rigettando la q.l.c. prospettata in merito alla normativa nazionale sui respingimenti differiti, al contempo aveva stimolato il legislatore nazionale ad intervenire sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva vulnera la libertà personale «e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.» (Corte Cost., sent. n. 275/2017, pt. 4 del cons. in diritto).

2. Prima di procedere ad un esame del merito della decisione è opportuno introdurre brevemente il contesto fattuale utile alla definizione del *reasoning* dei Giudici di Strasburgo e le considerazioni di carattere procedurale prodromiche all'esame della questione sostanziale.

2.1. Alla Corte EDU è stato richiesto di giudicare sul ricorso di quattro stranieri di cittadinanza tunisina che, soccorsi in mare da una nave italiana, il 16 ottobre 2017 sono stati trasferiti presso il Centro di soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa, identificato quale uno degli hotspot nazionali ove si possono svolgere gli adempimenti *ex art.* 17 del D.l. 13 del 17.02.2017.

Sottoposti a check-up medico e alle procedure di cui al menovato art. 17, i ricorrenti hanno anche ricevuto *flyers* contenenti informazioni generali in merito alle procedure per richiedere protezione internazionale, senza, tuttavia, essere in grado di comprenderne il contenuto.

Il loro trattenimento presso il centro di Lampedusa si è protratto per dieci giorni, in condizioni descritte come sostanzialmente inumane e degradanti, senza che fosse consentita alcuna interlocuzione con le autorità o con l'esterno (salva la possibilità, materiale, ma ufficiosa, di lasciare per qualche ora il centro utilizzando un'apertura della recinzione dell'hotspot).

Solo in data 26 ottobre 2017 i ricorrenti, unitamente ad altri 40 individui trattenuti presso il medesimo centro, sono stati nuovamente spogliati, perquisiti e trasferiti all'aeroporto di Lampedusa, ove hanno ricevuto il provvedimento di respingimento della questura di Agrigento: documento, questo, che essi asseriscono di non aver compreso e di cui, peraltro, non risulta consegnata a tutti una copia. A seguito di una ulteriore perquisizione, privati dei loro telefoni cellulari e ammanettati con *velcro straps*, i ricorrenti sono stati poi trasferiti all'aeroporto di Palermo e, dopo aver incontrato un rappresentante del consolato tunisino, che ne ha accertato l'identità, sono stati rimpatriati in Tunisia.

Il Governo ha eccepito la regolarità del *refusal of entry order* emesso, sia in relazione all'indicazione dei termini e dell'organo giudiziario innanzi al quale impugnare la decisione di rimpatrio, sia in relazione ad aspetti formali quali la sottoscrizione del documento da parte degli interessati e la consegna di una copia.

1.2. Paiono significative anche le considerazioni della Corte EDU in relazione alle eccezioni di inammissibilità prospettate dal Governo italiano, che ha negato la qualità di vittima ex art. 34 CEDU in capo ai ricorrenti, ha escluso che fossero stati esauriti i ricorsi interni e ha eccepito la tardività del ricorso.

La Corte, in relazione al primo profilo, ha ritenuto di esaminarlo unitamente al merito (cfr. *infra*, p.to 3), mentre, in relazione al secondo e al terzo, ha rigettato le eccezioni.

I giudici hanno respinto la ricostruzione nazionale secondo cui i ricorrenti avrebbero potuto richiedere al prefetto il rilascio di un permesso temporaneo di uscita dal centro (*ex art. 10, co. 2, del D.lgs. n. 142/2015*), potendo adire la giurisdizione amministrativa (nel caso di mancato riscontro da parte del prefetto) o la giurisdizione civile, nel caso di diniego, o ricorrere *ex art. 700 c.p.c.*

Secondo la Corte, infatti, la normativa nazionale citata, riferendosi unicamente agli stranieri richiedenti asilo, categoria cui non appartengono i ricorrenti, escluderebbe, quindi, che ad essi si debba richiedere il previo esaurimento dei ricorsi interni. Tale affermazione porta a sostenere che i giudici di Strasburgo non riconoscano l'esistenza di rimedi interni effettivi tramite cui far valere l'illegittimità del trattenimento all'interno degli hotspot.

Ciò che balza all'occhio, tuttavia, è l'omissione di una presa di posizione in relazione allo strumento di cui all'art. 700 c.p.c., pur invocato dalla difesa nazionale.

A tal proposito pare opportuno considerare sia il *decisum* del caso *Khlaifia*, sia la risoluzione CM/ResDH(2021)424 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la quale, in data 2 dicembre 2021, si è conclusa la procedura di supervisione *ex art. 46 CEDU* in merito all'esecuzione della menzionata sentenza *Khlaifia*.

Se nel 2016 la Corte di Strasburgo, nella sua composizione più solenne, aveva condannato l'Italia per non prevedere alcun rimedio effettivo in relazione all'art. 3 CEDU [per un commento, *ex multis*, P. BONETTI, 2017, 176 ss.; M. SAVINO, 2016, 50 ss.], con la decisione del dicembre 2021 il Comitato dei ministri valuta come rimedi giuridici «sufficienti» quelli preventivi e compensativi di cui agli artt. 700 c.p.c. e 2043 cc., potendo

«consentire ai migranti in detenzione amministrativa di presentare innanzi alle autorità giudiziarie nazionali competenti ricorsi volti a far valutare le condizioni di vita e ottenere adeguato ristoro nell'ipotesi in cui esse raggiungano la soglia minima di gravità necessaria a far qualificare un trattamento come inumano e degradante» (Ris. CM/ResDH(2021)424, cit). Tali opzioni giuridiche, però, non solo erano già in vigore al momento dell'assunzione della sentenza della Grande Camera, che pure non li aveva ritenuti rimedi giuridici idonei (riscontrando la violazione dell'art. 13 CEDU - *Khlaifia*, cit., p.ti 256 ss.), ma non paiono esserlo neppure nel caso in commento.

Il procedimento compensativo *ex* articolo 2043 c.c. appare inefficace se si tengono in considerazione gli ordinari tempi e costi di una procedura le cui condizioni di esperibilità appaiono incompatibili con le modalità e le tempistiche di trattenimento negli hotspot. Analogamente, il procedimento d'urgenza *ex* 700 c.p.c. si palesa come estremamente inadeguato a consentire l'interruzione di eventuali violazioni in atto per difficoltà legate non solo all'accesso dei migranti alla tutela giurisdizionale, ma anche per tempi e modalità di esecuzione della pronuncia che eventualmente condannasse l'amministrazione.

Come già rilevato [G. MENTASTI, 2022, 4 ss.; M. PORCHIA, 2022, 3], la decisione finale del Comitato dei Ministri pare alquanto insoddisfacente e non in linea con alcune criticità palesate negli anni scorsi dallo stesso Comitato dei Ministri [F. CANCELLARO, 2021, 197] e la Corte, con la decisione *J.A. et al.*, pare rilevarlo, seppur implicitamente, omettendo di pronunciarsi in merito ai riferimenti della difesa nazionale all'art. 700 c.p.c., e concludendo che, nonostante l'evoluzione normativa nazionale e l'entrata in vigore del D.lgs n. 142 del 2015, i migranti non richiedenti protezione nazionale non avessero la possibilità di contestare il trattenimento e il trattamento ricevuto all'interno degli hotspot.

Pertanto, nel nostro ordinamento continua a mancare un rimedio giuridico effettivo a disposizione degli stranieri migranti. Infatti, se è vero che il c.d. decreto Salvini (D.l. n. 113/2018, conv. in legge 1. n. 132/2018), aggiungendo il comma *3-bis* all'art. 6 del D.lgs 142/2015, aveva sostanzialmente confermato la natura degli hotspot quali luoghi deputati al trattenimento dei migranti, avendo previsto la possibilità di trattenere i (soli) migranti richiedenti protezione internazionale per fini identificativi e per un massimo di trenta giorni, è altrettanto vero che non si era espresso in merito a figure diverse. Si può sostenere, quindi, che il trattenimento di altre categorie di migranti all'interno degli hotspot continui a difettare di una base legale.

Inoltre, i meccanismi di reclamo esistenti non si possono ritenere applicabili al caso in commento e comunque non paiono potersi equiparare ad un "rimedio effettivo" *ex* art 13 CEDU (reclamo di cui all'art. 14 del T.u.imm. siccome modificato dal c.d. decreto Lamorgese, D.l. n. 130/2020, convertito in l. n. 173/2020: in particolare co. *2-bis*, relativo alla possibilità di presentare «istanze o reclami orali o scritti [...] al «Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale»).

2. Il caso in esame appare significativo in relazione alle condizioni di applicabilità dell'articolo 3 CEDU con riferimento alle condizioni di vita cui sono obbligati gli stranieri trattenuti nell'hotspot di Lampedusa.

Come è noto l'art 3 CEDU proibisce la tortura e trattamenti e pene inumane e degradanti trovando un significativo campo di applicazione in relazione alle condizioni cui sono soggetti i migranti (richiedenti o meno protezione internazionale) all'interno degli hotspot o in attesa dell'esame della loro domanda di asilo o protezione internazionale [per un commento generale sull'art. 3 CEDU, *ex multis* W. A.SCHABAS, 2015, 164 ss. o, più di recente anche F. POLACCHINI, 2021. In relazione alla condizione dei migranti, R. PALLADINO, 2016, 167 ss.].

Nel caso in esame, la Corte europea ritiene che le prove offerte dai ricorrenti, unitamente alle numerose fonti nazionali ed internazionali che hanno attestato le condizioni di vita critiche esistenti nell'hotspot, siano *ex se* sufficienti al raggiungimento della soglia minima di gravità integrante la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti (p.ti 61-64). Discostandosi, quindi, da alcuni filoni giurisprudenziali consolidati, in *J.A. et al c. Italia* i giudici non si soffermano né sul requisito temporale (cfr. ECHR, *Kaak et al c. Grecia*, 34215/16, 3.10.2019 e *J.R. et al c. Grecia*, 22696/16, 25.01.2018, entrambi relativi ad un trattenimento di circa 30 giorni in hotspot), né sulle condizioni di specifica vulnerabilità dei ricorrenti, in ragione dello status soggettivo o dei traumi subiti nel loro Paese d'origine o durante il viaggio verso l'Italia (cfr. *ex multis*, ECHR, G. Ch., *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 30696/09, 21.01.2011, p.to 232; *Khlaifia et al c. Italia*, cit., p.to 194, ma anche *Popov c. Francia*, 39472/07 e 39474/07, 19.01.2012 o, *R.R. et al c. Ungheria*, 36037/17, 02.03.2021, §§ 64-65); né, infine, sul fatto che non fossero richiedenti asilo (ECHR, G. Ch., *Khlaifia et al c. Italia*, cit., p.to 194; . *S.D. c. Grecia*, 53541/07, 11.06.2009, p.ti 49-54; *Tabesh c. Grecia*, 8256/07, 26.11.2009, p.ti 38-44, *A.A. c. Grecia*, 12186/08, 22.07.2010, p.ti 57-65) poiché tali profili risulterebbero implicitamente assorbiti e superati in ragione delle modalità e delle condizioni materiali di trattenimento.

Consequentemente, la Corte statuisce che “soli” dieci giorni di trattenimento all'interno dell'hotspot sono sufficienti ad integrare la soglia minima di gravità da raggiungersi ai fini dell'applicabilità dell'articolo 3 CEDU.

Le condizioni di vita non dignitose dell'hotspot di Lampedusa non solo erano già state dettagliate in *Khlaifia* (p.ti 49-50 e 197), ma sono state confermate negli anni da vari osservatori nazionali e internazionali (come il Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti o il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale - *J.A. et al*, cit., p.ti 37-39, 63-64) e la loro severità, unitamente al sovraffollamento e alle carenze igieniche, raggiunge una soglia tale da superare la necessità di valutare le situazioni personali e specifiche dei ricorrenti e la durata della detenzione.

Pertanto, non solo anche in presenza di privazioni della libertà temporalmente non estese la Corte può accertare una violazione dell'articolo 3 CEDU, ma il carattere assoluto della norma parimenti impone di non considerare, quale giustificazione legittimante un abbassamento degli standard di protezione, le difficoltà «derivanti dall'incremento dei flussi di migranti e richiedenti asilo, in particolare negli stati che si trovano alle

frontiere esterne dell'Unione europea» (ECHR, *J.A. et al.*, cit., p.to 67, ma più di recente, anche *A.D. c. Grecia*, 55363/19, 4.04.2023, p.ti 29-30), pur nella consapevolezza della pressione e delle difficoltà che essi si trovano ad affrontare (*A.D. c. Grecia*, cit., p.to 29).

Tale assunto, che pure si iscrive in un filone giurisprudenziale ormai consolidato, espone l'Italia a probabili future nuove condanne da parte dei Giudici europei in ragione del perdurare del sovraffollamento e delle criticità delle condizioni in essere presso l'hotspot di Lampedusa: a Maggio 2023 risultavano, infatti, trattenute circa 1700 persone, a fronte di una capienza regolare pari a soli 400 posti (fonte Rainews, 7.05.2023).

3. La decisione in commento ha consentito alla Corte europea di approfondire anche i criteri che consentono di distinguere fra *privazione* e mera *restrizione* della libertà personale. I giudici hanno ribadito la necessità di considerare il contesto concreto e l'analisi complessiva di una serie di profili, quali la *tipologia*, la *durata*, gli *effetti* e le *modalità di implementazione* delle misure adottate, già emersi nella propria consolidata giurisprudenza (*ex multis* ECHR, G. Ch., *Khlaifia et al c. Italia*, cit., p.to 64; *J.R. et al c. Grecia*, cit., p.ti 83-84; G. Ch. *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 47287/15, 21.11.2019, p.to 217).

Elemento necessario, ma non sufficiente è la *lawfulness* delle forme di privazione della libertà imposte, vale a dire il sostanzarsi in misure rispondenti ad una procedura prescritta dalla legge, richiedendosi, altresì, l'assenza di *arbitrarietà*, concetto, questo, che «ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, si estende oltre la mancanza di conformità con il diritto nazionale, cosicché una privazione della libertà può essere legittima in termini di diritto interno ma, comunque arbitraria, e quindi contraria alla Convenzione» (ECHR, *J.A. et al c. Italia*, cit., p.to 80 e, in senso conforme anche *Saadi c. Regno Unito*, 13229/03, 29.01.2008, p.to 67).

I requisiti della *lawfulness* e della *non arbitrarietà* operano non solo in relazione alle restrizioni della libertà imposte al fine di impedire ad un soggetto di entrare illegalmente nel territorio di uno Stato (art. 5, par. 1, lett. *f*; CEDU, prima parte), ma anche in relazione a chi sia sottoposto ad un procedimento di estradizione o di espulsione (art. 5, par. 1, lett. *f*, CDEU, seconda parte), e in ogni caso, a differenza di quanto disposto alla lett. *c*) del medesimo articolo, non è richiesta una connessione ragionevole fra la misura limitativa della libertà personale adottata e la necessità di impedire la fuga o la commissione di un reato (sul punto si v. ECHR, *Čonka c. Belgio*, 51564/99, 5.02.2002).

In *J.A. et al c. Italia* la Corte ritiene sia applicabile la prima parte dell'articolo 5, par. 1, lett. *f*), CEDU in relazione ai dieci giorni di permanenza dei ricorrenti nell'hotspot (trovando applicazione la seconda parte del medesimo articolo unicamente in relazione alle poche ore precedenti al rimpatrio) e, al fine di valutare se le misure restrittive della libertà personale poste in essere si siano sostanziate in una restrizione ingiustificata e *unlawful*, i giudici hanno approfonditamente esaminato il quadro normativo nazionale e la natura dell'hotspot di Lampedusa alla luce dell'evoluzione normativa susseguente alla condanna dell'Italia nel caso *Khlaifia*.



Pur rilevando come l'*hotspot approach* si sia considerevolmente evoluto nell'ultimo decennio, nel *reasoning* del caso in commento la Corte ha riscontrato come l'*hotspot* di Lampedusa, ai sensi della normativa interna vigente (Art. 10-ter del D.lgs n. 286/1998, siccome modificato dal D.l. 13 del 2017), potesse essere concepito unicamente come mera «*identification and dispatching facility*» (p.to 88) e non anche come «*detention center for aliens*» (p.to 95). Inoltre, è formulato un monito al legislatore nazionale, auspicandosi che l'organizzazione degli *hotspots* divenga oggetto di adeguata riforma normativa, funzionale a renderne più chiara l'intrinseca natura, così come i diritti, tanto di carattere sostanziale, quanto procedurale, dei soggetti che si trovano ad essere ivi trasferiti e trattenuti (p.to 96).

Alla luce della ricostruzione normativa e fattuale svolta, i Giudici di Strasburgo, pur riconoscendo la compatibilità con la Convenzione di limitazioni della libertà di movimento dei migranti a fini identificativi, di registrazione o audizione o per disporne, eventualmente, il trasferimento in altri centri, nel caso di specie hanno ritenuto che le modalità di limitazione della libertà di movimento dei ricorrenti si siano sostanziate in una arbitraria privazione della loro libertà personale ex art. 5, par. 1, lett. f) (prima parte) CEDU. Non era loro consentito, infatti, allontanarsi dall'area recintata dell'*hotspot*, in ragione dell'assenza di una previsione normativa, accessibile e chiara nei contenuti, che stabilisse la durata massima della loro permanenza nel centro di crisi (p.ti 97-98); non vi era una «*reasoned measure ordering their retention*» (p.to 97) ed essi erano sottoposti a condizioni di vita inumane e degradanti, non giustificabili nemmeno in un contesto di crisi come quello determinatosi a causa del massiccio afflusso di migranti (p.ti 97 e 67).

Infine, richiamando argomentazioni già espresse con il caso *Khlaijia* (p.ti 117 e 132 ss.), la Corte ha condannato l'Italia per essere venuta meno agli obblighi scaturenti dai paragrafi 2 e 4 dell'art. 5 CEDU, non avendo proceduto ad informare adeguatamente i ricorrenti delle ragioni sottese alla detenzione *de facto*, né avendoli posti nelle condizioni di poter ricorrere avverso siffatta detenzione (p.to 98).

In relazione ai rilievi mossi al nostro Paese, la decisione in commento pare essere in linea con alcune considerazioni formulate da osservatori (come *Amnesty international*), e organi internazionali come l'*Human Rights Committee* e la *EU Agency for Fundamental Rights* [*FRA Opinion – 3/2019*] i quali hanno rilevato una serie di profili critici riguardanti il trattamento dei migranti all'interno degli *hotspot* e le condizioni del loro trattenimento, che spesso vulnerano non solo l'articolo 5 della CEDU, in ragione della sostanziale privazione della loro libertà, ma si sostanziano anche in condizioni di vita non dignitose, inumane e degradanti che integrano sovente una violazione dell'art. 3 CEDU [si v. anche Parlamento Europeo, EPRS, *Hotspots at EU external borders State of play*, 2018; Parlamento Europeo, *Migration and Asylum: a challenge for Europe*, 2018].

Infine, si segnala che l'implementazione del nuovo Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo [*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum* del 23.09.2020, COM/2020/609 final] parrebbe voler tendere ad una sostanziale normalizzazione dell'approccio *hotspot* [si v. anche,

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum del 12.01.2023, C(2023) 219 final*], apprendo a non poche preoccupazioni in relazione all'incremento prevedibile di forme di trattenimento arbitrario atteso che «l'approccio hotspot ha rappresentato la chiave di volta per costruire un «sottosistema» per la gestione sommaria delle domande d'asilo e l'implementazione di procedure di rimpatrio accelerate circondato da garanzie procedurali di secondo rango, che sarà reso operativo con il crescente coinvolgimento delle agenzie europee a partire da luoghi di confinamento e detenzione situati in luoghi remoti e scarsamente accessibili, protetti dallo sguardo di osservatori indipendenti» [G. CAMPESI, 2020, 1 ss.].

4. *J.A. et al c. Italia* è una decisione che, pur inserendosi in un contesto giurisprudenziale piuttosto consolidato in materia di espulsioni collettive degli stranieri, è occasione di alcune precisazioni significative.

Come è noto, l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU vieta le «espulsioni collettive» degli stranieri e la Commissione europea dei diritti dell'uomo, già nel 1975, decidendo il caso *Becker c. Danimarca*, (7011/75, 03.10.1975) perimetrò il concetto includendovi «[q]ualsiasi misura dell'autorità competente che costringa gli stranieri come gruppo a lasciare il Paese». La giurisprudenza della Corte EDU ha successivamente consentito di includere nella nozione di espulsione collettiva anche i respingimenti alla frontiera (ECHR, *Sharifi et al c. Italia e Grecia*, 16643/09, 21.10.2014, p.it 210 ss.; *M.K. et al c. Polonia*, 40503/17, et al., 23.07.2020, p.ti 188 ss.), la non ammissione alla frontiera esterna dell'area Schengen (ECHR, G. Ch., *N.D. e N.T. c. Spagna*, 8675/15 e 8697/15, 13.02.2020, p.to 173) o le intercettazioni in alto mare volte ad impedire che lo straniero possa raggiungere il territorio di uno Stato, anche in assenza di un formale provvedimento che disponga l'espulsione (ECHR, G. Ch., *Hirsi Jamaa et al c. Italia*, 27765/09, 23.02.2012, p.ti 177 ss.).

Secondo costante giurisprudenza della Corte europea, pur non dovendosi «mettere in discussione né il diritto degli Stati di stabilire la loro politica sovrana in materia di immigrazione, possibilmente nel quadro della cooperazione bilaterale, né gli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'Unione europea», tuttavia, al contempo, le difficoltà che questi «possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo non possono giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o i suoi Protocolli» (ECHR, *ND e NT c. Spagna*, cit., p.to 170, ma, più di recente, *Moustahi c. Francia*, ric. n. 9347/14, 25.06.2020, p.to 132). Il termine «espulsione», quindi, va interpretato «nel significato generico, nell'uso corrente (allontanarsi da un luogo) e il concetto di straniero desumibile dall'art. 4 in esame va interpretato nel senso più ampio possibile, includendo «tutti coloro che non hanno un effettivo diritto alla cittadinanza in uno Stato, siano essi di passaggio in un Paese o risiedano o siano domiciliati in esso, siano essi rifugiati o siano entrati nel paese di propria iniziativa, o se sono apoliti o possiedono un'altra nazionalità» (ECHR, G. Ch., *Hirsi Jamaa et al c. Italia*, cit., p.to 174), «indipendentemente dalla liceità del soggiorno [...] dal periodo di tempo [...] trascorso nel territorio, dal luogo» in cui sono stati arrestati; dallo «status di migrante o



richiedente asilo» o dal «comportamento» tenuto in sede di attraversamento del confine (ECHR, *N.D. e N.T. c. Spagna* (GC), cit., p.to 185).

Dal punto di vista delle ipotesi applicative concrete, il mentovato art. 4 è stato riferito sia a soggetti appartenenti alla medesima etnia o gruppo (persone rom nel caso ECHR, *Čonka c. Belgio*, cit. p.ti 59 ss.; o georgiani nei casi ECHR, G. Ch., *Georgia c. Russia (I)*, 13255/07, 3.07.2014, p.ti 171 ss.; *Shioshvili et al c. Russia*, 19356/07, 20.12.2016, p.ti 71 ss.; *Berdzenishvili et al c. Russia*, 14594/07 et al., 20.12.2016, p.ti 83 ss.), sia a respingimenti collettivi di gruppi di migranti e di richiedenti asilo in assenza di adeguate verifiche circa la loro posizione (ECHR, *J.A. et al c. Italia*, cit., p.ti 106 ss.; *Hirsi Jamaa et al c. Italia*, cit., p.ti 185 ss.; *Sharifi et al c. Italia e Grecia*, cit., p.ti 214 ss., ma si v. anche, *M.K. et al. c. Polonia*, cit.); e particolare cautela muove i giudici di Strasburgo quando vengono in rilievo soggetti minori (ECHR, *Moustahi c. Francia*, cit.).

Con il caso in commento la Corte EDU ha avuto anche modo di precisare e sviluppare una serie di indici, invero in parte già definiti anche con precedenti decisioni.

Nella nozione di espulsione vietata ai sensi dell'art. 4 del protocollo addizionale n. 4 CEDU si devono includere quelle misure dell'autorità competente che costringano gli stranieri, come gruppo, a lasciare il Paese, tranne che nei casi in cui esse siano adottate dopo - e sulla base di - «un esame ragionevole e obiettivo dei casi particolari di ogni singolo straniero del gruppo» (ECHR, *J.A. et al c. Italia*, cit., p.to 106, ma *ex multis*, *Khlaifia e altri c. Italia* cit., p.to 243; *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., p.ti 193-201, *Moustahi c. Francia*, cit., p.to 129; e già *Becker c. Danimarca*, cit.).

In particolare, si può supporre di essere in presenza di una espulsione collettiva quando lo Stato abbia anticipato la decisione di espulsione promuovendola quale decisione politica; in ragione dell'entità numerica dell'espulsione di gruppi di persone appartenenti alla medesima etnia o alla medesima nazionalità (cfr. *supra* ECHR, *Čonka c. Belgio*, cit., p.ti 59 ss. e *Georgia c. Russia (I)*, cit., p.ti 167 ss.); se siano stati predisposti provvedimenti identici per una pluralità eterogenea di persone in assenza di verifica delle posizioni individuali, come nel caso in commento. Ne consegue che la motivazione del provvedimento di espulsione deve dar conto della specifica situazione di una persona, non bastando il generico riferimento alla sua irregolarità. Da ciò si evince che il divieto di espulsioni collettive trova la propria ragion d'essere nel fatto che la posizione delle persone che ne sono oggetto venga accertata e valutata nella sua specificità tenendo in adeguata considerazione «sia le circostanze specifiche che circondano l'espulsione contestata, sia «il contesto generale all'epoca dei fatti» (ECHR, *Moustahi c. Francia*, cit., p.to 131, *Khlaifia e altri c. Italia*, cit., p.to 238) e consentendo ai richiedenti protezione internazionale di consultare un legale, qualora ne facciano richiesta (ECHR, *M.K. et al. c. Polonia*, cit.).

Con il caso *J.A. et al c. Italia* la Corte europea ha ulteriormente precisato come l'art. 4 del protocollo n. 4 non garantisca agli stranieri il diritto ad una «*individual interview in all circumstances*», potendo i requisiti di tale disposizione essere soddisfatti anche se uno straniero destinatario di un provvedimento di espulsione abbia la possibilità, reale ed effettiva, di

invocare gli argomenti contrari alla sua espulsione, e che questi siano adeguatamente esaminati dalle autorità dello Stato coinvolto (par. 106).

Nel caso specifico, ai ricorrenti non solo non è stata garantita alcuna «*individual interview*» con le autorità prima di esser destinatari del provvedimento di espulsione, ma tale provvedimento, quantomeno quello consegnato in copia a due dei ricorrenti, presentava un contenuto standardizzato e generico e non consentiva di evincere l'avvenuto esame della condizione personale di ciascuno (par. 107). In relazione agli altri due ricorrenti, invece, non è stata messa a disposizione della Corte la documentazione relativa alla loro identificazione o all'analisi della loro posizione.

La Corte, inoltre, nell'esaminare la posizione dell'Italia, prende in considerazione non solo il Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale relativo alle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività) e il suo Rapporto al Parlamento del 2018 – da cui si evinceva l'illegittima detenzione dei migranti nell'hotspot di Lampedusa in vista dell'esecuzione di respingimenti differiti – ma considera anche il *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia* della Commissione straordinaria per la protezione e promozione dei diritti umani del Senato del 2017, da cui risultava come l'opuscolo informativo consegnato ai migranti trattenuti nell'hotspot non potesse sostituire una «*proper interview*», per le modalità di formulazione e la sua scarsa comprensibilità per i migranti.

Infine, la Corte valuta come i tempi molto celeri fra la sottoscrizione del «*refusal of entry order*» e l'effettivo rimpatrio (poche ore), nonché l'assenza di consegna di copia della documentazione (per almeno due dei ricorrenti) non avrebbero consentito di invocare i rimedi giurisdizionali previsti dalla normativa vigente.

Alla luce di quanto sopra i Giudici di Strasburgo hanno concluso nel senso di condannare l'Italia poiché la decisione di rimpatriare i ricorrenti e le modalità di esecuzione della stessa esprimono un'espulsione collettiva vietata ai sensi dell'art. 4 del protocollo addizionale n. 4 della CEDU.

Le ulteriori censure mosse in relazione all'art. 2 del protocollo n. 4 e all'art. 13 CEDU sono state considerate assorbite.

Caterina Drigo  
Professoressa associata di Diritto costituzionale  
Alma Mater Studiorum Università di Bologna