



ADiM BLOG
Aprile 2020
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte europea dei diritti dell'uomo (terza sezione), sentenza del 24 marzo 2020, *Asady and Others v. Slovakia*, ric. n. 24917/15

***L'insostenibile incertezza sul contenuto degli obblighi degli Stati
derivanti dal divieto di espulsioni collettive***

Alessandro Bufalini

Ricercatore di diritto internazionale
Università degli studi della Tuscia

Parole chiave

Respingimenti alla frontiera – Divieto di espulsioni collettive – Obblighi positivi –
Giusto procedimento – Tutela effettiva

Abstract

Nella sentenza in esame, la Corte europea dei diritti umani si esprime per la seconda volta, in poco più di un mese, sul divieto di espulsioni collettive ai confini terrestri dell'Unione Europea. Come nel precedente ricorso nei confronti della Spagna, i giudici di Strasburgo hanno negato che lo Stato convenuto (qui, la Slovacchia) abbia commesso una violazione del divieto contenuto nell'art. 4 Protocollo 4 CEDU. La decisione presenta una ricostruzione dei fatti non particolarmente convincente e un impianto probatorio piuttosto fragile. Più in generale, la Corte sembra non riuscire a ricostruire in modo coerente il contenuto degli obblighi positivi degli Stati sottesi al divieto di espulsioni collettive, riducendo al contempo l'effettività del diritto di chiedere asilo alle frontiere esterne dell'Unione Europea.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La vicenda all'esame della Corte: l'espulsione dalla Slovacchia dei ricorrenti afgani

Nella notte tra il 16 e il 17 novembre del 2014, oltre una trentina di cittadini afgani vengono trovati dalla polizia slovacca all'interno di un camion proveniente dall'Ucraina. Le trentadue persone fermate, prive di documenti di identità, sono state condotte presso la stazione di polizia di frontiera per essere identificate. Una di loro, a causa delle particolari condizioni di salute, è stata sottoposta ad accertamenti medici; dodici migranti hanno invece fatto richiesta di asilo e sono stati quindi trasferiti presso un centro di prima accoglienza, i restanti diciannove sono i ricorrenti del presente caso. Questi ultimi ritengono di aver subito una espulsione collettiva, vietata dall'art. 4 del Protocollo n. 4 della CEDU. I motivi di tale violazione sarebbero da individuare in diversi elementi di fatto, tra cui, in particolare: la mancata identificazione e intervista di alcuni di loro, l'assenza dell'interprete nell'espletamento di una parte dei colloqui individuali e l'indifferenza delle forze dell'ordine rispetto alle richieste di asilo e di assistenza legale provenienti dai migranti stessi. Ad avviso del governo slovacco, invece, tutti i ricorrenti sarebbero stati intervistati da due agenti di polizia per dieci minuti ciascuno e alla presenza di un interprete. Quel che è certo è che, in meno di ventiquattro ore, la sera stessa del 17 novembre, i ricorrenti hanno ricevuto un provvedimento di espulsione e sono stati ricondotti in Ucraina.

2. La decisione della Corte: la Slovacchia non ha violato il divieto di espulsioni collettive

Nella propria decisione del 24 marzo 2020, la terza sezione della Corte europea dei diritti umani ha innanzitutto espunto dal proprio esame la situazione di dodici ricorrenti, in quanto non più interessati al ricorso (due di loro) o in virtù del fatto che i legali rappresentanti non sarebbero stati in grado di dimostrare di essere in reale e continuativo contatto (via Facebook) con i propri assistiti (ben dieci dei ricorrenti). In relazione alla situazione individuale dei sette ricorrenti rimasti, la Corte ha negato – con la maggioranza minima di quattro dei sette giudici – che la Slovacchia abbia commesso una violazione del divieto di espulsioni collettive.

Secondo i giudici di Strasburgo, alla luce della ricostruzione dei fatti di causa, non vi è motivo di ritenere che le interviste individuali dei singoli ricorrenti non abbiano avuto luogo. Ad ogni modo, riprendendo sul punto la propria più recente giurisprudenza in materia, la Corte riafferma che l'art. 4 del Protocollo 4 CEDU non garantisce in ogni circostanza un diritto dello straniero ad essere intervistato individualmente, ma contempla piuttosto il più generico riconoscimento di una genuina ed effettiva possibilità di far valere le proprie ragioni contro l'espulsione. Nel caso di specie, al di là delle modalità in cui si sono svolti i colloqui, la Corte ritiene che ai ricorrenti sia stata data l'opportunità di richiamare

l'attenzione delle autorità slovacche sulla propria condizione personale e di essere stati deportati in territorio ucraino soltanto a seguito di un esame della situazione individuale di ciascuno di loro (par. 71).

B. COMMENTO

1. Una debole ricostruzione dei fatti

È centrale, ai fini della conclusione raggiunta dalla Corte, la ricostruzione delle circostanze di fatto in cui si sarebbero svolte le interviste dei ricorrenti. Le modalità di esperimento dei colloqui individuali sono infatti decisive al fine di determinare se i cittadini afgani coinvolti dal successivo provvedimento di espulsione abbiano avuto una concreta possibilità di esporre le ragioni della propria personale esperienza migratoria e mettere eventualmente in luce i motivi di vulnerabilità ostativi al respingimento in territorio ucraino.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che i documenti prodotti dalla polizia slovacca relativi alle interviste individuali presentano alcune incongruenze. Ad esempio, tra le 9.20 e le 9.30 del mattino del 17 novembre, tre migranti sarebbero stati intervistati contemporaneamente dagli stessi agenti e alla presenza dello stesso (e unico) interprete (par. 8 della sentenza). A fronte della contraddittorietà dei documenti sottoposti alla Corte, il governo slovacco ha sostenuto che ben potrebbe trattarsi di un errore materiale, dovuto alla circostanza che le interviste si siano svolte a tarda notte o alle prime luci dell'alba. I giudici di Strasburgo hanno sottolineato la debolezza di tale giustificazione, non fosse altro per il fatto che tutte le interviste sarebbero invece state realizzate, stando allo stesso verbale delle autorità slovacche, tra le 9.10 e le 12.30 del mattino. In termini del tutto generali, la Corte si limita tuttavia ad osservare brevemente come la debole scusante dello Stato convenuto non sia di per sé sufficiente a dimostrare la tesi dei ricorrenti e cioè che le interviste individuali non siano affatto state condotte. Non si capisce però alla luce di quali altre circostanze l'effettivo svolgimento dei colloqui individuali dovrebbe essere dedotto. Nella prospettiva della Corte, sembra quasi che lo Stato non sia tenuto a dimostrare l'esistenza delle garanzie di tutela che esso stesso sostiene, in modo tuttavia contraddittorio, di aver offerto. Forse consapevole della fragile tenuta della ricostruzione proposta, la Corte si affretta a ricordare che il divieto di espulsioni collettive, ad ogni modo, non prevede sempre un diritto ad un'intervista individuale (par. 64).

2. La prova del colloquio individuale

La terza camera passa poi ad analizzare le modalità attraverso cui queste (eventuali)

interviste individuali sarebbero state eseguite. Sul punto, la Corte non sembra dare particolare rilievo alla circostanza che le domande rivolte ai ricorrenti fossero assolutamente identiche e standardizzate. In fondo, rilevano i giudici di Strasburgo, l'obiettivo della polizia di frontiera era stabilire le ragioni della partenza dei migranti dal proprio paese e i motivi dell'ingresso in territorio slovacco. Dal momento che viaggiavano insieme, si limita ad osservare la Corte, le loro situazioni personali e le caratteristiche del viaggio intrapreso "*might have been similar as well*" (par. 66). In pratica, i giudici di Strasburgo ritengono che la natura collettiva della migrazione sia sufficiente a far presumere una identica condizione personale dei singoli migranti. Al di là di tale già discutibile linea argomentativa, la Corte sembra in definitiva fare affidamento sull'unica circostanza di fatto dalla quale sia possibile dedurre la natura individuale, e individualizzata, dei colloqui svolti dalla polizia: il diverso quantitativo di denaro in possesso dei cittadini afgani (par. 66). È piuttosto difficile sostenere che quest'ultimo accertamento possa da solo rappresentare la prova di una intervista individuale volta a verificare l'eventuale condizione di vulnerabilità dei ricorrenti.

3. L'incerto contenuto delle garanzie procedurali e degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive

L'art. 4 del Protocollo 4 CEDU recita semplicemente che le espulsioni collettive sono proibite. Con un chiaro riferimento alle atrocità commesse negli anni dei totalitarismi, attraverso questa disposizione, gli Stati si impegnavano a non adottare misure di espulsione «*of the kind which was a matter of recent history*» (cfr. [Guide on Article 4 of Protocol No. 4 of the European Convention on Human Rights](#)). L'originario scopo del divieto era quindi quello di impedire l'arbitrario allontanamento (o il trasferimento forzato) di gruppi di stranieri o apolidi, regolarmente soggiornanti sul territorio di uno Stato. Si è tuttavia già da tempo affermata l'idea che la nozione di espulsione debba essere intesa nel suo significato più generico, fino a comprendere le ipotesi di non ammissione o respingimento alla frontiera (si può vedere, in modo molto netto sul punto, anche il recente caso [N.D. e N.T. c. Spagna](#), par. 176). Inoltre, dalla laconica disposizione, una giurisprudenza ormai consolidata della Corte di Strasburgo ha progressivamente sviluppato l'idea che tale divieto abbia un carattere procedurale che si sostanzia nella necessità di un esame obiettivo e ragionevole della posizione dell'individuo interessato dalla misura espulsiva. In concreto, tuttavia, è ancora piuttosto complesso stabilire attraverso quali obblighi positivi gli Stati siano tenuti a garantire lo straniero dal divieto in oggetto.

Come è noto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato per la prima volta la violazione del divieto di espulsioni collettive nel caso [Čonka e altri c. Belgio](#), nel 2002. In un contesto per molti aspetti diverso da quello in esame, è qui interessante rilevare come la Corte abbia subito individuato nel mancato esame individuale della situazione dello

straniero l'elemento centrale ai fini dell'accertamento della violazione del divieto di espulsioni collettive. Il convincimento della Corte circa la natura collettiva della procedura di espulsione messa in atto dal Belgio è stato di fatto rafforzato dall'assenza di un vero e proprio procedimento amministrativo. Può essere indicativa al riguardo la rilevanza attribuita dai giudici di Strasburgo – oltre che al comportamento delle autorità statali, che avevano annunciato (e già predisposto) le operazioni di allontanamento dal territorio degli stranieri di origine Rom – alle scarse garanzie procedurali offerte ai ricorrenti, tra cui, solo per fare un esempio, la difficoltà di potersi mettere in contatto con un avvocato (parr. 61-62 della sentenza).

Come si ricorderà, la Corte è poi tornata ad occuparsi di espulsioni collettive nel famoso caso [Hirsi e altri c. Italia](#) del 2012, quando ha condannato l'Italia per il respingimento in mare verso la Libia di oltre duecento migranti provenienti dal continente africano. In quel contesto, non vi erano invero molti dubbi sulla totale assenza di un qualsiasi esame delle situazioni individuali dei potenziali richiedenti asilo: i ricorrenti non erano stati nemmeno identificati. Non solo, la Grande Camera mette chiaramente in luce che l'esigenza di assicurare un giusto procedimento amministrativo in questi contesti impone anche un colloquio individuale e una motivazione "personalizzata" della misura espulsiva. Inoltre, a complemento della propria ricostruzione delle garanzie procedurali desumibili dall'art. 4 Protocollo 4 CEDU, la Corte ha sottolineato che i militari italiani non erano adeguatamente preparati per condurre le interviste e non erano stati assistiti da alcun interprete o consulente legale (par. 185). Anche nella successiva sentenza [Sharifi e altri c. Italia e Grecia](#), la Corte ha ritenuto fondamentale la presenza di un interprete e, in quel caso, di un agente del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), organizzazione non governativa che all'epoca dei fatti forniva assistenza in materia di protezione internazionale nei porti di Ancona, Bari e Venezia (par. 217, sentenza del 21 ottobre 2014).

Senza dubbio, è il caso [Khlaifia e altri c. Italia](#) (2016) a rappresentare uno strappo di dimensioni maggiori nella prospettiva, qui esaminata, della indeterminatezza del contenuto – e questa volta della netta compressione – delle garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo 4 CEDU. Nel negare la violazione di tale disposizione, la Corte esclude per la prima volta, e in modo molto netto, che il divieto di espulsioni collettive obblighi lo Stato a garantire allo straniero un colloquio individuale. A differenza del caso *Hirsi*, dove si richiamava la necessità di un esame dettagliato e in concreto delle singole posizioni individuali, qui pare sufficiente, più semplicemente, che lo straniero abbia avuto la possibilità di far valere le proprie ragioni contro l'espulsione e, con un linguaggio piuttosto generico, che gli argomenti proposti siano esaminati dalle autorità competenti in modo appropriato. Inoltre, la Grande Camera non ha ritenuto decisive, al fine di desumere il carattere collettivo delle misure adottate, la genericità e la natura omogenea e standardizzata dei provvedimenti di espulsione (par. 248 della sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*; ma si può

vedere anche la sentenza del 3 luglio 2014 della Grande Camera in [Georgia c. Russia](#), par. 153).

Quest'ultima linea interpretativa sembra trovare conferma nelle due prime, e recentissime, pronunce in materia di espulsioni collettive ai confini terrestri dell'Unione Europea: quella qui in esame appunto e il già celebre, ma di poco precedente, caso [N.D. & N.T c. Spagna](#). In quest'ultima sentenza, la Grande Camera ha ritenuto che il respingimento alla frontiera di due migranti di origine subsahariana – che avevano partecipato, insieme ad altre centinaia di persone, ad un tentativo di attraversamento del muro di Melilla – non potesse essere considerato contrario all'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU. I ricorrenti, rimpatriati immediatamente in Marocco senza essere stati nemmeno identificati, non avevano avuto evidentemente alcun tipo di assistenza sanitaria o linguistica e tanto meno la possibilità di contattare un legale o di far valere le proprie ragioni contro il respingimento. Ad avviso dei giudici di Strasburgo, il respingimento sommario e immediato messo in atto dalla Spagna sarebbe in questo caso giustificato da due diversi, e ulteriori, elementi: i) la condotta colposa dei migranti interessati dalla misura che avrebbero, con un comportamento violento e inserito in un'azione di gruppo, creato una situazione di pericolo per la propria stessa incolumità e per l'ordine pubblico e la sicurezza della Spagna (par. 231); e ii) l'esistenza di vie legali di accesso disponibili e non percorse dai migranti (parr. 201, 209 e 213). Questo secondo parametro pare indirettamente introdurre un alternativo obbligo positivo per gli Stati che – per non incorrere nella violazione del divieto di espulsioni collettive in occasione di sommari respingimenti alla frontiera – dovrebbero garantire agli stranieri la possibilità di esperire vie legali di ingresso nel proprio territorio. È un elemento estremamente interessante poiché potrebbe in qualche modo costringere gli Stati a fare i conti con quello che viene generalmente considerato uno dei principali limiti delle politiche migratorie contemporanee: l'assenza, o quasi, di canali di accesso regolare. Da un punto di vista giuridico, tuttavia, questo parametro accresce ulteriormente l'incertezza sul contenuto degli obblighi derivanti dal divieto di espulsioni collettive, data la difficoltà di valutare se e come uno Stato abbia garantito in concreto l'esistenza e l'effettiva percorribilità per i migranti di vie legali di ingresso nel proprio territorio. D'altro canto, e al contempo, preme qui evidenziare come i giudici di Strasburgo abbiano ammesso che alcune garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 Protocollo 4, come l'identificazione dello straniero e la possibilità di opporsi al respingimento, possano essere, in particolari circostanze, del tutto sacrificate.

Come detto, nel caso *Asady e altri c. Slovacchia*, la Corte ha invece ritenuto adeguate le tutele offerte ai ricorrenti e non si è quindi espressa sulla esistenza di ulteriori parametri rilevanti ai fini della possibile compressione delle garanzie legate al divieto di espulsioni collettive. Al di là di una ricostruzione dei fatti non del tutto convincente, ciò che lascia ulteriormente perplessi nella decisione qui in esame è l'approccio formalistico adottato dalla Corte: l'adozione di una serie di decisioni individuali, ancorché fondate su brevi colloqui standardizzati, sarebbe sufficiente a garantire una tutela effettiva contro il divieto di

refoulement. Sul punto, pare condivisibile la critica avanza dai tre giudici di minoranza nella propria opinione dissenziente, ove si mette in luce che un'intervista di appena dieci minuti può difficilmente fornire tempo sufficiente «to explain an investigative process, identify a person and probe whether he or she was prosecuted and requires international protection» (*Joint Dissenting Opinion of Judges Lemmens, Keller and Schembri Orland*, par. 13). L'approccio formalistico adottato della terza sezione sembra invero essere in continuità con la già richiamata decisione della Grande Camera nel caso *N.D. & N.T. c. Spagna*. Uno degli aspetti più controversi di quest'ultima sentenza, e già oggetto di numerose critiche, riguarda infatti l'assenza di un approfondito esame da parte della Corte in merito alla effettiva esistenza di reali vie di accesso legale al territorio spagnolo per i migranti di origine subsahariana provenienti dal Marocco (si possono vedere, tra i tanti, G. SANTOMAURO, su [ADiM Blog](#), ma anche F. MUSSI, su [SIDI Blog](#) e D. THYM su [EU Migration Law Blog](#)). La Grande Camera si è infatti accontentata della astratta possibilità per i migranti di percorrere le vie legali di accesso per ritenere legittimo il respingimento sommario operato dalla Spagna. E ciò nonostante la stessa Corte abbia riconosciuto che, sia il punto di attraversamento di Beni Enzar a Melilla che le sedi diplomatiche spagnole in Marocco, abbiano ricevuto soltanto due richieste di protezione da parte di individui provenienti dall'Africa subsahariana negli ultimi quattro anni. E la ragione di questi numeri non può che risiedere nel fatto che – come sostenuto e documentato da numerose organizzazioni internazionali e non governative – quelle vie non sono realmente accessibili o sono caratterizzate da procedure estremamente informali e altamente discrezionali (si vedano i parr. 143-155 della sentenza stessa). Insomma, lette insieme, le due sentenze della Corte di Strasburgo non evidenziano soltanto l'incertezza che circonda il contenuto degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive, ma sembrano esprimere anche un'attitudine più generale a valutare, nel contesto dei respingimenti alla frontiera, in modo poco rigoroso l'effettività della tutela dei diritti in gioco, in favore di un illusorio, e spesso vuoto, formalismo.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte europea dei diritti umani (terza sezione), sentenza del 24 marzo 2020, [Asady e altri c. Slovakia](#), ric. n. 24917/15

Giurisprudenza:

- Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 13 febbraio 2020, [N.D e N.T. c. Spagna](#), ric. n. 8675/15 e 8697/15

- Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 15 dicembre 2016, [Khlaifia e altri c. Italia](#), ric. n. 16483/12

- Corte Edu (seconda sezione), sentenza del 21 ottobre 2014, [Sharifi e altri c. Italia e Grecia](#), ric. n. 16643/09
- Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 3 luglio 2014, [Georgia c. Russia](#), ric. n. 13255/07
- Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 23 febbraio 2012, [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), ric. n. 27765/09
- Corte Edu (terza sezione), sentenza del 5 febbraio 2002, [Čonka e altri c. Belgio](#), ric. n. 51564/99

Dottrina:

- F. L. GATTA, *The Problematic Management of Migratory Flows in Europe and its Impact on Human Rights: the Prohibition of Collective Expulsion of Aliens in the Case-law of the European Court of Human Rights*, in G. C. Bruno, F. M. Palombino, A. Di Stefano (Eds.), [Migration Issues before International Courts and Tribunals](#), Roma, pp. 119-146.
- A. SACCUCCI, *Il divieto di espulsioni collettive di stranieri in situazioni di emergenza migratoria*, in *Diritti umani e di diritto internazionale*, n. 1/2018, pp. 29-52.
- M. SAVINO, *L' "amministrativizzazione" della libertà personale e del "due process" dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 3-4, 2015, pp. 50-71.

Ulteriori atti e materiali:

- COMMISSIONE DI DIRITTO INTERNAZIONALE, *Draft Articles on the Expulsion of Aliens, Report on the work of its sixty-sixth session (5 May to 6 June and 7 July to 8 August 2014)*, UN Doc. A/69/10

Per citare questo contributo: A. BUFALINI, *L'insostenibile incertezza sul contenuto degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, aprile 2020.