
ADiM BLOG
Luglio 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte Edu, sentenza del 4 maggio 2023, *H.N. c. Ungheria*, ric. n. 26250/15

***H.N. c. Ungheria: la Corte Edu ritorna sul trattenimento dei richiedenti
asilo in occasione del loro ingresso sul territorio***

Francesca Rondine

Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale
Università di Napoli l'Orientale

Parole chiave

Trattenimento – richiedenti asilo – identificazione – ingresso irregolare

Abstract

Con la sentenza H.N. c. Ungheria, la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia nuovamente sul trattenimento dei richiedenti asilo nella fase dell'ingresso sul territorio e della loro identificazione. Il ricorrente lamentava una violazione della sua libertà personale sulla base dell'art. 5(1) e 5(4) CEDU. In particolare, egli riteneva che la sua detenzione fosse arbitraria, in ragione del fatto che la Corte competente la aveva autorizzata e ne aveva deciso il prolungamento senza una appropriata valutazione dei motivi che ne giustificano il ricorso, delle sue circostanze personali e della possibilità di ricorrere a misure meno restrittive, come peraltro prescritto dalla stessa legge ungherese applicabile. La decisione della Corte conferma un orientamento espresso in casi precedenti, relativi al trattenimento in ingresso sul territorio e a fini identificativi dei richiedenti protezione, e permette di elaborare una riflessione sugli automatismi che determinano il trattenimento dei richiedenti asilo nella prima fase della procedura di protezione internazionale.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *I fatti in causa*

Il [4 maggio 2023](#) la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) si è pronunciata sul ricorso proposto da un cittadino iraniano avverso il suo trattenimento disposto nelle more della procedura di asilo. Il ricorrente giungeva clandestinamente in Ungheria, a Budapest, il 12 agosto 2014 e qui presentava richiesta di asilo. Il giorno successivo, le autorità lo immettevano nella procedura e contestualmente ne ordinavano il trattenimento sulla base dell'art. 31/A (1) (a) and (c) della legge no. LXXX del 2007 (Legge sull'asilo). La norma permette il ricorso al trattenimento nelle more della procedura di asilo quando ricorrano una serie di condizioni quali, *inter alia*, la necessità di stabilire l'identità e la nazionalità del richiedente e quest'ultimo si dimostri poco cooperativo e ostacoli la buona riuscita della procedura (paragrafo a) e/o vi siano motivi per ritenere che la persona stia ostacolando o ritardando la procedura di asilo o vi sia un rischio di fuga, col fine di raccogliere le informazioni utili all'avanzamento della procedura. (paragrafo c). Nella fattispecie, le autorità ne disponevano il trattenimento in ragione del fatto che egli non era in possesso del passaporto e di documenti identificativi ufficiali. Queste ritenevano inoltre che non fosse possibile applicare misure meno afflittive, la cui verifica costituisce peraltro una precondizione legittimante il ricorso alla detenzione ai sensi della citata Legge sull'asilo. Il 15 agosto 2014 la Corte distrettuale di Drebcen prolungava il trattenimento del richiedente, il quale lo stesso giorno presentava una istanza alla stessa Corte richiedendo il suo rilascio su cauzione. Il trattenimento veniva esteso dallo stesso organo una seconda volta nel mese di ottobre dello stesso anno e giungeva a conclusione nel mese di novembre, per decisione dell'autorità competente sulla domanda di asilo. Quest'ultima indicava che le ragioni alla base della misura non sussistevano più, senza fornire ulteriori dettagli.

Il ricorrente lamentava una violazione della sua libertà personale sulla base dell'art. 5(1) e 5(4) CEDU. In particolare, egli riteneva che la sua detenzione fosse arbitraria, in ragione del fatto che la Corte competente l'aveva autorizzata e ne aveva disposto il prolungamento senza una appropriata valutazione dei motivi legittimanti, delle circostanze personali e della possibilità di ricorrere a misure meno restrittive, come peraltro prescritto dalla stessa Legge sull'asilo.

2. *La decisione della Corte*

La Corte Edu ha giudicato le autorità magiare responsabili di aver violato l'art. 5(1) CEDU, analizzando le vicende nel quadro del paragrafo b) ed f). Quanto all'art. 5(1)(f), esso non è ritenuto applicabile, in ragione del fatto che il ricorrente era in possesso di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. La legge ungherese prevede infatti il rilascio di un siffatto

permesso a tutti i richiedenti protezione, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo. Per tale ragione, la presenza del ricorrente, e il suo ingresso sul territorio, non potevano più considerarsi “non autorizzate”, decadendo così l’applicabilità del paragrafo f).

Quanto all’art. 5(1)(b), la Corte afferma che le autorità, nel disporre il trattenimento del richiedente a fini identificativi, non abbiano rispettato i parametri richiesti dalla disposizione. Ciò perché, in primo luogo, non vi erano chiare e palesi indicazioni circa la mancanza di cooperazione tra il ricorrente e le autorità a tal fine. Inoltre, il ragionamento della Corte distrettuale ungherese alla base del prolungamento della misura appare alla Corte Edu carente rispetto alla valutazione della situazione personale del ricorrente. La Corte non ritiene necessario, alla luce della decisione e dei fatti in causa, esprimersi sulla violazione del diritto a presentare ricorso dinanzi a un Tribunale, ai sensi dell’art. 5(4).

La sentenza in commento presenta almeno due punti di interesse, relativi al tema del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nella fase iniziale della procedura di asilo. In primo luogo, la Corte ritorna sull’art. 5(1)(f) e sul significato di “ammissione sul territorio” e “ingresso non autorizzato”, specificandone i contorni. Inoltre, la Corte valuta la compatibilità del trattenimento anche alla luce dell’art. 5(1)(b), e, in particolar modo, della detenzione a fini identificativi dei richiedenti protezione. Le conclusioni rappresentano un interessante spunto per riflettere sui possibili argini al ricorso sistematico alla detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nella fase dell’ingresso sul territorio e della loro identificazione.

B. COMMENTO

1. Sul significato di “ammissione sul territorio” ai sensi dell’art. 5(1)(f) e sulla prerogativa statale di disporre il trattenimento degli “unauthorised entrants”

Il primo profilo che in questa sede si vuole approfondire è relativo all’art. 5(1)(f), nello specifico al primo periodo della norma. Il paragrafo (f) permette il ricorso alla detenzione «se si tratta dell’arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio», in inglese «*the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country*».

La Corte si è espressa in numerose occasioni sul significato della locuzione «*unauthorised entry*», sviluppando un orientamento decisamente favorevole alla prerogativa statale di ricorrere alla detenzione, specialmente quella in frontiera, dei migranti, anche qualora essi siano dei richiedenti asilo, poiché gli Stati godono di un «*undeniable sovereign right to control aliens’ entry into and residence in their territory*». In [Saadi](#), la Corte Edu ha così affermato che

«until a State has ‘authorised’ entry to the country, any entry is ‘unauthorised’ and the detention of a person who wishes to effect entry and who needs but does not yet have authorisation to do so, can be, without any distortion of language, to ‘prevent his effecting an unauthorised entry» (§ 65). Poco o nulla rilevava, nell’analisi della Corte, che il ricorrente fosse un richiedente asilo e che inoltre cooperasse con le autorità circa il buon andamento della procedura in cui era coinvolto. Infatti, ancora in *Saadi*, la Corte ha ritenuto che «To interpret the first limb of Article 5 § 1 (f) as permitting detention only of a person who is shown to be trying to evade entry restrictions would be to place too narrow a construction on the terms of the provision and on the power of the State to exercise its undeniable right of control referred to above» (*ivi*).

Da tale elemento, discende che ai fini dell’art. 5(1)(f), il fatto che il ricorrente sia un “unauthorised entrant” è sufficiente *per sé* ad autorizzare lo Stato a ricorrere a misure privative della libertà personale, senza che queste siano sottoposte a un test di necessità e di proporzionalità. In tal senso, è stato evidenziato come talvolta la Corte sia arrivata a sovrapporre lo status dei richiedenti protezione internazionale con quello dei migranti irregolari ai fini dell’applicazione della prima parte del paragrafo f (cfr. *ex plurimis*, in questo blog [RONDINE](#); [CELORIA](#); [MARIN](#)), sicchè «the detention of potential immigrants, including asylum-seekers, is capable of being compatible with Article 5 § 1 (f)» (*Saadi*, § 64).

Ancora in *Saadi*, la Corte menzionava una circostanza “attenuante” la decisione delle autorità di fare ricorso alla detenzione: la necessità di assicurare un esame rapido ed efficiente delle domande di asilo in un momento di aumento numerico repentino delle stesse. A tal fine, secondo la Corte, il trattenimento permetteva di evitare anche il più lieve ritardo nelle procedure. Questo scopo, nel suo ragionamento, dimostrava la buona fede delle autorità e che, addirittura, la logica sottostante la creazione del regime detentivo nel caso di specie aveva l’obiettivo di arrecare beneficio alla situazione dei richiedenti asilo (§ 77).

Nella giurisprudenza successiva la Corte ha tuttavia mitigato tale automatismo insito nell’art. 5(1)(f). Lo ha fatto, in primo luogo, attraverso la valutazione dell’arbitrarietà della detenzione in relazione alla sua durata. In *Suso c. Malta*, e nel più recente *M.K. c. Ungheria*, nonostante i ricorrenti fossero degli “unauthorised entrants”, per la Corte il loro trattenimento non poteva più ritenersi giustificato nel quadro dell’art. 5(1)(f) poiché eccessivamente prolungato. In *M.K.*, ad esempio, le autorità ritenevano che la misura avesse lo scopo di verificare l’identità del richiedente e assicurare che egli partecipasse alla procedura senza causare ritardi. Pur ammettendo che tali elementi potessero giustificare la misura, almeno nella fase iniziale della procedura di asilo, la Corte sostiene che la sua durata, di circa 5 mesi, fosse stata sproporzionata rispetto all’obiettivo di «preventing an unauthorised entry», specialmente dal momento in cui l’istanza del ricorrente era stata ammessa alla valutazione nel merito (e, dunque, aveva superato la fase dell’ammissibilità, § 21).

Quanto poi al significato della locuzione “*unauthorised entry*” questione più strettamente connessa al caso in commento, la Corte Edu ha allo stesso modo delineato anche i casi in cui il trattenimento non è più giustificato dall’art. 5(1)(f), in quanto il ricorrente cessa di essere un “*unauthorised entrant*”. Trattasi di un elemento non trascurabile, alla luce della discrezionalità che la Corte lascia agli Stati nel definire cosa si intenda per “regolarità del soggiorno” ai sensi della norma convenzionale ([Suso c. Malta](#), § 97; cfr. anche per un raffronto con la normativa UE, [RAMOS](#)). Basti pensare al fatto che i richiedenti asilo che giungono irregolarmente alla frontiera e che sono immessi nella procedura di asilo non sono, per la Corte, formalmente autorizzati all’ingresso, pur essendo inespellibili.

Già in [Dshijri c. Ungheria](#), la Corte si era pronunciata sul tema, concludendo che la titolarità di un permesso di soggiorno provvisorio rilasciato per ragioni umanitarie al ricorrente, anch’egli richiedente asilo, escludeva che egli potesse essere considerato un “*unauthorised entrant*” ai fini dell’art. 5(1)(f) CEDU e che dunque potesse essere trattenuto sulla base della disposizione (§§ 11-12).

In un secondo caso, sovrapponibile al precedente, che coinvolge a sua volta l’Ungheria, la Corte è giunta a uguali conclusioni ([O.M. c. Ungheria](#)).

Nella sentenza in commento, dunque, la Corte pare consolidare una giurisprudenza che cerca di attenuare la prerogativa statale di disporre la detenzione in frontiera, o in ogni caso nelle more della fase iniziale della procedura di asilo e dell’ingresso sul territorio, affermata in [Saadi](#), pur non smentendola. Lo fa perfezionando il significato della locuzione “*unauthorised entry*”: il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per ragioni umanitarie, autorizzando il richiedente a permanere sul territorio in attesa dell’esito della procedura, seppur in maniera provvisoria, costituisce una autorizzazione formale all’ingresso ai sensi dell’art. 5(1)(f) ([H.N.](#) § 7). Il fine di garantire una procedura di asilo veloce e snella, pur menzionato dalla Corte Edu in [Saadi](#) per giustificare il ricorso alla detenzione del ricorrente, trova dunque un limite nell’eventualità di un rilascio di un siffatto permesso (si pensi, ad esempio, ai casi di rilascio di un visto con territorialità limitata e dei corrispondenti permessi di soggiorno ai sensi del [Codice frontiere Schengen](#)).

2. Sul trattenimento a scopi identificativi dei richiedenti asilo

Il secondo profilo analizzato dalla Corte è relativo al paragrafo b) dell’art. 5(1) CEDU. La norma permette la detenzione «*for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law*». Nel caso di specie, la legislazione magiara prevede l’obbligo per il richiedente asilo di cooperare con le autorità nel fornire tutti gli elementi utili alla definizione della sua situazione personale, nonché della sua identità e nazionalità. Specularmente, il trattenimento è ammesso in determinati e circoscritti casi. Tra questi, figura anche quello in cui «*the identity or nationality of the person seeking recognition is not*

clarified, in order to establish it» (art. 31/A(a)).

La stessa norma, tuttavia, impone alle autorità il ricorso alla misura solo sulla base di un esame delle circostanze individuali del richiedente e le obbliga a verificare l'efficacia di misure meno afflittive e restrittive. La disposizione chiarisce inoltre che il fatto che una persona abbia presentato domanda di asilo non è sufficiente, da solo, a motivare la decisione di porre la persona in regime detentivo.

La questione, inoltre, deve essere valutata alla luce dei principi elaborati dalla Corte circa l'applicabilità dell'art. 5(1)(b). Quest'ultimo infatti può essere invocato in casi specifici e circoscritti, ovvero quando: a) esiste un obbligo prescritto dalla legge che non è stato adempiuto (cfr. [Vasileva c. Danimarca](#), § 36); b) le misure meno restrittive si siano dimostrate inefficaci (cfr. [Khodorkovskiy c. Russia](#), § 136); c) l'obbligo in esame deve essere *"specific and concrete"*, e l'arresto della persona deve essere realmente necessario ai fini del suo adempimento (si veda [Ciulla c. Italia](#), § 36; [S., V. e A. c. Danimarca](#), § 83; [Engel e altri](#), § 69; [Iliya Stefanov c. Bulgaria](#), § 72).

In tal senso, la Corte riprende il ragionamento già elaborato nel precedente [O.M.](#), dove ha osservato che la legislazione magiara non impone ai richiedenti un obbligo di fornire prove documentali o ancora, documenti ufficiali, ma, diversamente, essa prescrive un più generale obbligo di cooperare con le autorità al fine di stabilire la loro identità e nazionalità (§ 49).

Nel caso in commento, il ricorrente era stato posto in detenzione solo in ragione dell'assenza di documenti ufficiali e del fatto che egli non aveva una rete amicale/familiare, né risorse sufficienti al proprio mantenimento nel paese, cosa che per le autorità avrebbe comportato un rischio di fuga. Per la Corte, tali ragioni non costituiscono motivo sufficiente a giustificare il ricorso al trattenimento, né, soprattutto, rappresentano una prova dell'assenza di cooperazione del ricorrente con le autorità. Allo stesso modo, la decisione di prolungare la misura, sulla base degli stessi motivi, non risulta sufficientemente individualizzata.

Con tale pronuncia, dunque, la Corte circoscrive anche i casi in cui le autorità possono ricorrere al trattenimento a fini identificativi, negando qualunque automatismo tra l'assenza di documenti in quanto indicatore di un rifiuto di cooperare con le autorità e dunque, motivo giustificante il trattenimento.

3. I confini della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nella fase dell'ingresso sul territorio

La sentenza in commento, pur riprendendo elementi già affermati in decisioni vertenti su vicende simili e di poco precedenti, pare confermare alcuni elementi recenti della

giurisprudenza relativa all'art. 5(1) CEDU e alla detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, specialmente nella prima fase della procedura, quella che riguarda l'ingresso e l'identificazione.

Il ragionamento della Corte in relazione, in particolar modo, al paragrafo b) letto in rapporto al trattenimento a fini identificativi, potrebbe rappresentare un prezioso strumento per porre un limite alla detenzione sistematica a tal fine. In tal modo, inoltre, la rigidità del primo periodo dell'art. 5(1)(f) e dell'automatismo detentivo che esso comporta, può trovare una mitigazione quando il richiedente sia stato formalmente autorizzato all'ingresso e alla permanenza sul territorio ma sia trattenuto per la verifica della sua identità.

In buona sostanza, la decisione in commento chiarisce l'incompatibilità tra l'art. 5 CEDU e gli automatismi detentivi che affliggono la prima fase della procedura di asilo. Lo fa, in primo luogo, applicando i parametri del paragrafo b), art. 5(1) CEDU al trattenimento a fini identificativi. Allo stesso modo, pur non discostandosi nettamente dal suo orientamento sul paragrafo f), e sul significato della locuzione di "ammissione sul territorio", ne circoscrive i contorni con maggiore precisione.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte Edu (5^a sez.), sentenza del 4 maggio 2023, [H.N. c. Ungheria](#), ric. n. 26250/15

Giurisprudenza:

Corte Edu, sentenza del 23 febbraio 2023, [Dshijri c. Ungheria](#), ric. n. 21325/16.

Corte Edu, sentenza del 9 giugno 2020, [M.K. c. Ungheria](#), ric. n. 46783/14.

Corte Edu (GC), sentenza del 22 ottobre 2018, [S., V. e A. c. Danimarca](#), ric. n. 35553/12, 36678/12 e 36711/12.

Corte Edu, sentenza del 5 luglio 2016, [O.M. c. Ungheria](#), ric. n. 9912/15.

Corte Edu, sentenza del 23 luglio 2013, [Suso c. Malta](#), ric. n. 42337/12.

Corte Edu, sentenza del 31 maggio 2011, [Khodorkovskiy c. Russia](#), ric. n. 5829/04.

Corte Edu, sentenza del 22 maggio 2008, [Iliya Stefanov c. Bulgaria](#), ric. n. 65755/01.

Corte Edu (GC), sentenza del 29 gennaio 2008, [Saadi c. Regno Unito](#), ric. n. 13229/03.

Corte Edu, sentenza del 25 settembre 2003, [Vasileva c. Danimarca](#), ric. n. 52792/99.

Corte Edu, sentenza del 22 febbraio 1989, [Ciulla c. Italia](#), ric. n. 11152/84.

Corte Edu, sentenza del 8 giugno 1976, [Engel e altri c. Danimarca](#), ric. n. 5100/71; 5101/71. 5102/71; 5354/72; 5370/72.

Dottrina:

E. CELORIA, [Controllo delle frontiere e detenzione dei richiedenti asilo: la CEDU non esce dalla sua 'comfort zone'](#), in ADiM Blog, Osservatorio della giurisprudenza, aprile 2022.

L. MARIN, [The 2020 proposals for pre-entry screening and amended border procedures: a system of revolving doors to enter \(and leave\) Europe?](#), in ADiM Blog, Analyses & Opinions, November 2020.

J.R. RAMOS, [The right to liberty of asylum-seekers and the European Court of Human Rights in the aftermath of the 2015 refugee crisis](#), in Revista Electronica de Estudios Internacionales, n. 39/2020.

F. RONDINE, [La finzione di non ingresso nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: detenzione sistematica ai confini dell'Europa?](#), in ADiM Blog, Analisi & Opinioni, gennaio 2022.

Per citare questo contributo: F. RONDINE, *H.N. c. Ungheria: la Corte Edu ritorna sul trattenimento dei richiedenti asilo in occasione del loro ingresso sul territorio*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2023.