

---

**ADiM BLOG**  
**Luglio 2023**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Corte Edu, sentenza del 22 giugno 2023, *Poklikayew c. Polonia*, ric. n. 1103/16

***La Corte EDU nel caso Poklikayew: le garanzie procedurali dello straniero dinanzi al segreto per ragioni di sicurezza nazionale***

***Flavio Valerio Virzi***

Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

***Parole chiave***

*Revoca del permesso di soggiorno – Espulsione - Diritti procedurali – Accesso documentale – Documenti riservati – Segreto*

***Abstract***

*La Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso Poklikayew c. Polonia, si pronuncia sulla portata dell'art. 1, prot. n. 7, CEDU, rispetto al bilanciamento tra le ragioni di riservatezza legate alla sicurezza nazionale e il diritto di difesa di un cittadino straniero destinatario di un provvedimento di espulsione. La Corte di Strasburgo, nella decisione in commento, conferma che le anzidette limitazioni possono essere considerate legittime soltanto se debitamente giustificate e accompagnate da fattori di compensazione, che consentano allo straniero l'effettivo esercizio del diritto di difesa.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. La Corte europea e i diritti procedurali dello straniero regolarmente soggiornante*

La pronuncia resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso [Poklikayew c. Polonia](#) sembrerebbe confermare la tendenza "garantista" che si registra nella giurisprudenza di Strasburgo con riguardo ai diritti procedurali degli stranieri che abbiano fatto ingresso sul territorio dello Stato in maniera regolare. Il giudice, nel caso in commento, esercita un rigoroso sindacato sull'azione governativa, preservando il sistema di garanzie elaborato nel corso del tempo a favore dei migranti regolari, in un momento nel quale la stessa Corte appare orientata a rivedere al ribasso lo standard dei diritti dei migranti irregolari, forse in risposta alle istanze di natura politica provenienti dai Governi, che propugnano soluzioni più agili e meno garantiste per l'azione di controllo dei flussi migratori.

La Corte, in particolare, viene sollecitata a pronunciarsi sulla portata dell'art. 1, prot. n. 7, della CEDU, ove è previsto che uno straniero regolarmente soggiornante sul territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di un provvedimento conforme a legge, emanato all'esito di un procedimento ove lo straniero abbia potuto far valere le proprie ragioni. Il collegio fa applicazione di tale previsione in maniera conforme alla giurisprudenza pregressa, secondo cui le limitazioni ai diritti procedurali sono legittime se debitamente giustificate e accompagnate da taluni fattori di contro-bilanciamento, che consentano allo straniero l'effettivo esercizio del diritto di difesa. Tale giurisprudenza, però, si rivela tutt'altro che pacifica nell'identificazione degli anzidetti fattori.

### *2. Il caso Poklikayew c. Polonia in fatto*

Il sig. Poklikayew, un cittadino bielorusso regolarmente soggiornante in Polonia da diversi anni, viene a conoscenza dell'avvio di un procedimento di revoca del permesso di soggiorno giustificato da ragioni di sicurezza nazionale. Il sig. Poklikayew viene informato della generica accusa di collaborare con i servizi segreti della Bielorussia, un'accusa che le autorità polacche formulano sulla base di una serie di documenti che vengono contestualmente classificati come riservati. Il cittadino bielorusso fa formale istanza di accesso a tali documenti per poter esercitare il proprio diritto di difesa. Le autorità polacche respingono tale istanza e concludono il procedimento con l'adozione del provvedimento espulsivo.

Il sig. Poklikayew ricorre avverso tale provvedimento, argomentando in ordine alla violazione dei propri diritti procedurali e di difesa. Prima, si rivolge, in via amministrativa, all'Ufficio per gli stranieri, che respinge le sue allegazioni, assumendo che le autorità avessero ottenuto

informazioni sufficienti a giustificare l'espulsione, nonostante l'impossibilità di comunicarle all'interessato per ragioni di sicurezza nazionale. Successivamente, si rivolge, in via giurisdizionale, al Tribunale amministrativo regionale di Varsavia e al Consiglio di Stato, che confermano l'esito del riesame.

Il Tribunale amministrativo, nello specifico, esclude la violazione del diritto di difesa, rilevando come il ricorrente, nonostante il diniego di accesso ai documenti riservati, avesse potuto prendere parte al procedimento, producendo alcune memorie. Il Consiglio di Stato esclude anch'essa tale violazione, evidenziando come l'anzidetto diniego fosse stato, per così dire, controbilanciato proprio dall'intervento del giudice di primo grado, che aveva potuto accedere ai documenti riservati ed esaminare la veridicità e la pertinenza delle informazioni contenute al loro interno.

Il cittadino bielorusso, esperite tutte le vie di ricorso dell'ordinamento giuridico della Polonia, si rivolge allora alla Corte europea dei diritti dell'uomo, contestando al Governo polacco la violazione degli artt. 6 e 13 della CEDU, per non aver garantito l'effettivo esercizio dei suoi diritti procedurali e di difesa.

### **3. ...e in diritto**

La Corte europea, nel vagliare il merito del ricorso avanzato dal sig. Poklikayew, ridefinisce i termini della questione, inquadrandola nell'art. 1, prot. n. 7, CEDU, attraverso la valorizzazione di un precedente significativo.

La Corte, infatti, ritiene di poter desumere dal caso [Muhammad and Muhammad c. Romania](#) del 2014 due principi generali: che le limitazioni alle garanzie procedurali possono essere considerate legittime soltanto se debitamente giustificate e che dette limitazioni non possono impedire l'esercizio del diritto di difesa, dovendo essere controbilanciate in modo da salvaguardare il diritto al contraddittorio dello straniero destinatario del provvedimento di espulsione. Tali principi fondano l'argomentazione del giudice, che si svolge attraverso due verifiche inerenti alla giustificazione delle limitazioni e alla identificazione di fattori idonei a controbilanciare le stesse, sulla base della massima per cui *«less stringent the examination by the national authorities of the need to place limitations on the alien's procedural rights, the stricter the Court's scrutiny of the counterbalancing factors would have to be»*.

La prima verifica si risolve in senso negativo. Le autorità amministrative e giudiziarie polacche giustificano il diniego di accesso ai documenti riservati sulla scorta di un generico rinvio all'esigenza di sicurezza nazionale, senza testare la proporzionalità della loro scelta: *«In the Court's view»*, si legge nella sentenza del giudice europeo, *«it does not appear that the domestic authorities carried out any examination of the need to limit the applicant's procedural rights and to decline to disclose the classified information to him»*.

La seconda verifica si risolve anch'essa in senso negativo, data la impossibilità di identificare

fattori sufficienti a controbilanciare l'anzidetto diniego.

La Corte effettua tale ultima verifica sulla scorta di un apposito test, articolato in diversi fattori di contro-bilanciamento: i) la pertinenza delle informazioni comunicate allo straniero sui motivi della sua espulsione («*the relevance of the information disclosed to the alien as to the grounds for his or her expulsion*»); ii) la possibilità per lo straniero di accedere, anche solo in parte, ai documenti contenenti tali informazioni («*the access provided to the content of the documents relied upon*»); iii) la comunicazione allo straniero di informazioni inerenti agli stessi fattori di compensazione («*disclosure to the alien of information as to the conduct of the proceedings and the domestic mechanisms in place to counterbalance the limitation of his or her rights*»); iv) la possibilità dello straniero di farsi rappresentare nel corso del procedimento, nonché la presenza di un'autorità terza e imparziale («*whether the alien was represented and whether an independent authority was involved in the proceedings*»).

Quanto al primo fattore, la Corte rileva che le autorità polacche si erano limitate a formulare addebiti generici al ricorrente, senza riportare i fatti specifici che avevano indotto a ritenere che lo stesso collaborasse con i servizi segreti bielorusi. Quanto al secondo e al terzo fattore, il giudice osserva come le anzidette autorità non soltanto avevano denegato al ricorrente l'accesso ai documenti fondanti il provvedimento espulsivo, ma non avevano neppure comunicato allo stesso informazioni circa modalità alternative per l'accesso, né messo a disposizione una lista di avvocati autorizzati a esaminare tali documenti. Quanto, infine, al quarto fattore, il collegio osserva che, nonostante il Tribunale amministrativo regionale di Varsavia e il Consiglio di Stato potessero essere considerate autorità giudiziarie terze e imparziali, il ricorrente non aveva avuto modo di contestare efficacemente dinanzi alle stesse le accuse mossegli, essendo in possesso soltanto di informazioni vaghe.

## **B. COMMENTO**

### ***1. La giurisprudenza europea sui fattori di contro-bilanciamento***

La pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Poklikayew c. Polonia* si pone in sostanziale continuità con la giurisprudenza pregressa, ribadendo che le limitazioni alle garanzie procedurali degli stranieri possono essere considerate legittime soltanto se giustificate e sempre se accompagnate da fattori di compensazione, che consentano allo straniero l'esercizio del diritto di difesa.

Il giudice di Strasburgo, tuttavia, nella verifica di tali fattori non sembrerebbe attribuire alcuna rilevanza al fatto che il Tribunale amministrativo regionale di Varsavia aveva esercitato le proprie prerogative per accedere esso stesso ai documenti riservati: si tratta di una vera e propria omissione, che pare tanto più degna di nota se si considera che il Consiglio di Stato

aveva valutato l'accesso giudiziario come sufficiente a garantire il diritto di difesa. Tale forma di accesso, nondimeno, appare controversa, come può evincersi, oltre che dal caso *Muhammad and Muhammad*, da una serie di altri precedenti relativi a controversie inerenti alla violazione degli art. 6 e 13 CEDU.

La Corte europea, in effetti, in talune occasioni si è espressa favorevolmente rispetto a tale forma di accesso, sia pure per il tramite di argomentazioni fortemente divisive, come nel caso [Regner c. Repubblica Ceca](#), del 2017, o nel più risalente caso [Fitt c. Regno Unito](#) del 2000, entrambi decisi a maggioranza. Nel caso *Regner*, l'opinione dissenziente si appunta sul fatto che all'acquisizione delle informazioni riservate da parte degli organi giudiziari non avesse fatto seguito alcuna forma di comunicazione nei confronti del ricorrente, rendendo di fatto impossibile la sua difesa: all'interno della stessa, peraltro, si sottolinea come tali organi, sebbene terzi e imparziali, non sono nella posizione di operare una difesa d'ufficio («*the court is in a way being transformed into the applicant's advocate: it must itself mount the applicant's defence, detect any possible flaws in the case and formulate the applicant's submissions. It will thus assume a role that certainly does not belong to it*»), né di sottrarsi al condizionamento dell'autorità amministrativa («*the secret services [...] have almost total command of the contents*»). Nel caso *Fitt*, diversamente, l'opinione dissenziente si appunta sulla mancata considerazione di alternative maggiormente garantiste, quale il ricorso alla figura dello *Special Advocate*, che pure qualche anno prima era stato invocato dallo stesso collegio.

Al di là di questi precedenti, la Corte europea si è espressa in maniera critica rispetto all'accesso giudiziario in altre occasioni, come in [Rowe e Davis c. Regno Unito](#) del 2000 e in [Chahal c. Regno Unito](#) del 1996, ove peraltro viene manifestato un generale *favor* proprio per la figura da ultimo citata.

Il giudice, nel caso *Chahal*, mutua la previsione dello *Special Advocate* dall'esperienza giuridica del Canada e lo eleva a fattore di contro-bilanciamento di elezione, tanto da spingere il Governo convenuto a recepirlo: tale figura, così come delineata nel *Canadian Immigration Act* del 1976, è integrata da un avvocato in possesso di un nulla osta di sicurezza, abilitato ad accedere alle informazioni riservate e rappresentare il ricorrente dinanzi agli organi giudiziari nel corso dell'esame di tali informazioni.

## **2. I fattori di contro-bilanciamento nell'ordinamento italiano**

La giurisprudenza della Corte europea sulla garanzia dei diritti procedurali sollecita un raffronto con i fattori che l'ordinamento giuridico italiano è in grado di offrire al fine di contro-bilanciare le limitazioni all'accesso ai documenti. Tale raffronto suggerisce che, nonostante nella nostra legislazione non sia rintracciabile un istituto assimilabile all'accesso giudiziario o allo *Special Advocate*, il diritto di difesa dello straniero dinanzi a un provvedimento espulsivo fondato su informazioni riservate può essere garantito in maniera adeguata, ai sensi della l. n. 241 del 1990, artt. 22 e 24, e della l. n. 124 del 2007, art. 42.

La portata delle anzidette disposizioni è stata recentemente esplicitata dal Consiglio di Stato con la sent. n. 8106 del 2019, in cui, sulla scorta delle indicazioni fornite dallo stesso collegio in sede consultiva con il parere n. 1226 del 2014, si afferma che «il diritto di accesso prevale sulle esigenze di riservatezza [...] nel caso in cui sia effettivamente indispensabile per l'utilizzo difensivo, costituendo il diritto alla tutela giurisdizionale uno dei principi cardine dell'ordinamento costituzionale». La l. n. 241/1990, in effetti, all'art. 22 prevede che l'autorità amministrativa deve garantire l'accesso ai documenti in suo possesso ai soggetti che siano portatori di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata agli stessi documenti; tale accesso, ai sensi dell'art. 24, c. 7, non può essere denegato neppure in presenza di esigenze di riservatezza correlate alla tutela della sicurezza nazionale, almeno in tutti i casi in cui il soggetto interessato voglia avvalersi di esso per la propria difesa in giudizio. La l. 124/2007, all'art. 42, c. 8, prevede che l'autorità giudiziaria può consentire l'accesso, sia pure tramite mera presa di visione e senza estrazione di copia, altresì ai documenti classificati diversi da quelli sui quali sia apposto segreto di Stato. Il raffronto tra le statuizioni del giudice di Strasburgo e il nostro ordinamento giuridico, invece, fa emergere talune perplessità rispetto all'efficacia dei fattori di contro-bilanciamento, derivanti dal diniego di accesso ai documenti su cui l'autorità amministrativa abbia apposto proprio un segreto di Stato e ciò in ragione del fatto che la l. n. 124 del 2007, all'art. 40, riserva tale accesso alla sola Corte costituzionale nei soli casi in cui l'autorità giudiziaria coinvolta sollevi un conflitto di attribuzione.

Il principio di effettività del diritto al contraddittorio, ciò nonostante, induce a ritenere sempre valida la soluzione avanzata dal TAR Lombardia, sez. Brescia, nella sent. n. 1140 del 2007. In questa pronuncia, nel sindacare il provvedimento di espulsione, motivato sulla scorta di alcune informazioni riservate, inerenti ai rapporti che un cittadino del Pakistan, destinatario dello stesso, avrebbe avuto con persone vicine a una cellula terroristica di matrice islamica, il giudice pone l'autorità amministrativa dinanzi a un'alternativa secca: acconsentire spontaneamente alla produzione dei documenti, almeno per la parte relativa alle informazioni pertinenti ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, ovvero non produrli, rinunciando però alla prova rilevante circa il fondamento della motivazione del provvedimento ed esponendo lo stesso al conseguente rischio di annullamento.

## A. APPROFONDIMENTI

### **Per consultare il testo della decisione:**

Corte EDU, sent. 22 giugno 2023, *Poklikayew c. Polonia*, ric. n. 1103/16

### **Giurisprudenza:**

Corte EDU, sent. 15 ottobre 2020, *Muhammad and Muhammad c. Romania*, ric. 80982/12

Corte EDU, sent. 19 settembre 2017, *Regner c. Repubblica Ceca*, ric. 35289/11  
Corte EDU, sent. 16 febbraio 2000, *Fitt c. Regno Unito*, ric. 29777/96  
Corte EDU, sent. 16 febbraio 2000, *Rowe e Davis c. Regno Unito*, ric. 28901/95  
Corte EDU, sent. 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, ric. 22414/93  
Cons. St., sez. IV, sent. 27 novembre 2019, n. 8106  
TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 6 novembre 2007, n. 1140

**Dottrina:**

VIGILENCA ABAZI, CHRISTINA ECKES, *Closed Evidence in EU Courts: Security, Secrets and Access to Justice*, in *Common Market Law Review*, 2018, n. 55, p. 753 ss.

LIISA LEPPÄVIRTA, *Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?*, in *European Papers*, 2017, vol. 2, n. 2, p. 649 ss.

John Jackson, *The role of special advocates: Advocacy, due process and the adversarial tradition*, in *The International Journal of Evidence & Proof*, 2016, vol. 20, n. 4, p. 343 ss.

**Per citare questo contributo:** F.V. VIRZÌ, *La Corte EDU nel caso Poklikayew: le garanzie procedurali dello straniero dinanzi al segreto per ragioni di sicurezza nazionale*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2023.