
ADiM BLOG

Agosto 2023

EDITORIALE

*La banalità dell'espulsione:
il nuovo Comitato ad hoc sull'immigrazione istituito dalla Corte EDU*

Francesco Gatta

Ricercatore di diritto internazionale
Università della Tuscia

1. Introduzione

Con una [comunicazione](#) diffusa il 7 luglio 2023 la Corte Edu ha reso noto di aver costituito un Comitato giudicante *ad hoc* per i casi sull'immigrazione. Si tratta del primo organismo tematico di questo tipo ad essere istituito presso la Corte di Strasburgo. Vediamo, dunque, quali possono esserne le implicazioni.

2. La Corte di Strasburgo e il (cronico) problema delle risorse

La giustizia costa. E la Corte di Strasburgo ha un problema cronico nella gestione del contenzioso: moltissimi ricorsi, pochissime risorse. Il suo [budget](#) per il 2023 ammonta a poco meno di 77 milioni di euro (per avere un'idea, cfr. le risorse a disposizione della [Corte di giustizia dell'Ue](#): 487 milioni di euro, che, da soli, superano quelle del [Consiglio d'Europa](#) considerato nel suo complesso). Il budget della Corte Edu, peraltro, è destinato a diminuire, vista l'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa in seguito all'aggressione all'Ucraina (ammonta a 34 milioni di euro [il contributo](#) per il 2022 della Federazione Russa all'organizzazione e, quindi, anche alla Corte). Con una tale scarsità di risorse a disposizione,

la Corte e la [cancelleria](#) (640 unità di personale, cfr. la [Corte di giustizia dell'Ue](#): 2.254 dipendenti) devono fare i conti con un carico di cause pendenti che, a [giugno 2023](#), si attesta sui 76.750 ricorsi (cfr. [Lussemburgo](#), Corte di giustizia poco più di 1.000 cause pendenti; Tribunale circa 1.550).

La drammatica mancanza di risorse non è una novità, bensì un problema annoso. Lo ha ribadito la Presidentessa della Corte, l'irlandese Síofra O'Leary, nel suo [discorso](#) di apertura dell'anno giudiziario 2023 (sottolineando «*the need for greater awareness by the authorities of the lack of resources available to the Court... [which] must imperatively be translated into the provision of appropriate material resources and more sustainable funding*»). Anche i capi di Stato e governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa ne hanno preso atto nella [Dichiarazione](#) adottata a margine del summit internazionale di Reykjavik del maggio 2023, riconoscendo che «*the Court's current resources are insufficient and unsustainable to adequately deal with the influx of new and pending applications*». Di fronte a questa situazione, la Corte ha da tempo avviato un percorso di riflessione volto a sviluppare soluzioni di gestione e smaltimento dell'enorme contenzioso pendente, specialmente tramite conferenze periodiche sul "futuro della Corte", a partire da quella di [Interlaken](#) del 2010 (per una panoramica del processo di riforma, v. [qui](#)).

Il nuovo Comitato tematico sull'immigrazione costituito nel 2023 va collocato in questo contesto di alleggerimento e *spending review*. È un dato di fatto che, a partire dal 2010, i ricorsi in materia d'immigrazione sono in costante aumento e che, soprattutto nel periodo post-crisi migratoria 2015, abbiano registrato un'impennata, con sempre più fascicoli arrivati ad affollare le scrivanie dei giudici di Strasburgo. Questa crescita esponenziale del contenzioso in materia di migrazione non è ben vista dagli Stati, insofferenti verso l'ingerenza di una corte *internazionale* negli affari dei propri ministeri dell'*interno*. Basti richiamare l'emblematica affermazione contenuta nella [bozza della Dichiarazione di Copenaghen](#) del 2018, elaborata nell'ambito dell'ultima conferenza sul "futuro della Corte", dove si legge che «*when examining cases related to asylum and immigration, the Court should... avoid intervening except in the most exceptional circumstances*» (per un'analisi del documento, v. [A. BUYSE](#); [A. FOLLESDAL-G. ULFSTEIN](#); [L.R. GLAS](#); [M.R. MADSEN-J. CHRISTOFFERSEN](#)). La frase è stata espunta dalla versione definitiva della Dichiarazione, ma rimane indicativa dell'atteggiamento dei governi, veicolando un chiaro messaggio a Strasburgo: non intromettersi nelle politiche migratorie domestiche.

La Corte, sotto pressione, ha mostrato d'intendere le sollecitazioni e le preoccupazioni securitarie dei governi, inaugurando una spirale di sentenze di orientamento restrittivo e optando per un avallamento di pratiche statali di deterrenza e contenimento, a discapito della tutela dei diritti di migranti e richiedenti asilo (com'è evidente, tra l'altro, in materia di detenzione: [C. COSTELLO](#); ricongiungimento familiare: [S. SAROLEA](#); [C. COWAN](#); visti umanitari: [V. STOYANOVA](#); [T. GAMMELTOFT-HANSEN](#) ; espulsioni collettive: [F.L. GATTA](#); e l'elenco potrebbe continuare).

Questa giurisprudenza regressiva, che la Corte stessa considera "consolidata", rappresenta il

toolbox di riferimento con cui il nuovo Comitato *ad hoc* sull'immigrazione è chiamato a operare, in un'ottica di filtraggio e smaltimento del contenzioso "ripetitivo".

3. Il nuovo Comitato sull'immigrazione: efficienza in nome delle garanzie?

Il nuovo Comitato tematico sull'immigrazione è stato istituito in base agli artt. 26(1) e 28 della CEDU e 27 del regolamento di procedura della Corte (d'ora in poi: RPC). Quanto alla composizione, è formato da tre giudici, incardinati nella [Sezione V](#) della Corte (nella quale, tra gli altri, figurano i giudici di Spagna e Francia). La sua funzione consiste nella gestione, per conto di tutti gli Stati parte della CEDU, dei «*cases on immigration matters falling within the Court's well-established case-law*», mentre i ricorsi non rientranti in tali categorie continueranno ad essere esaminati e decisi dalla Corte in formazione giudicante di Camera (7 giudici). La casistica relativa alla "giurisprudenza consolidata" della Corte è individuata, più specificamente, in quella «*concerning expulsions, extraditions and related issues*».

Il compito del Comitato, in altre parole, è lo **smaltimento di ricorsi ripetitivi in materia di espulsione di stranieri** (nonché – ma certamente in minor numero – di estradizione). Nel far questo, il trio di giudici contribuirà altresì a consolidare il corpo giurisprudenziale in essere nella materia (dovendo garantire «*expertise and efficiency, to further ensure the consistency of case processing within the well-established case-law category*»).

La funzione di decongestionamento del contenzioso sulle espulsioni è confermata anche a livello procedurale: l'organismo tematico opera *ex art. 28 CEDU*, vale a dire, sulla falsariga dei Comitati "generali" (la più semplice formazione giudicante collegiale della Corte, introdotta dal Protocollo n. 14, in vigore nel 2010, proprio per smaltire i casi ripetitivi o "seriali"). Pertanto, una volta ricevuto un ricorso in materia di espulsione di stranieri classificato come "ripetitivo", il Comitato sull'immigrazione, tramite una **procedura semplificata**, potrà "chiudere" il caso: a) dichiarandolo irricevibile o cancellandolo dal ruolo delle cause (art. 28(1)(a) CEDU); b) dichiararlo ricevibile e pronunciarsi congiuntamente nel merito (art. 28(1)(b) CEDU).

L'intento di assicurare, tramite questo nuovo meccanismo decisionale, maggiore speditezza nelle pronunce nei casi di espulsione deve essere salutato con favore. Il rispetto del diritto ad ottenere una **decisione entro un termine ragionevole** (art. 6 CEDU) fatica ad essere garantito presso la stessa Corte di Strasburgo, che pure ne pretende l'osservanza da parte degli Stati. E l'attesa, ormai sistematicamente pluriennale, per ottenere una pronuncia si rivela particolarmente pregiudizievole per il ricorrente vittima di espulsione. Una sentenza dichiarativa di violazione della CEDU, abbinata alla condanna dello Stato al pagamento di equa soddisfazione, rischia di perdere la sua effettiva capacità di "rimedio" se ottenuta ad anni di distanza dall'evento espulsivo, spesso violento e dalle conseguenze, potenzialmente, irreparabili. Le pronunce sui *pushback* di richiedenti asilo alla frontiera da parte di Polonia e Ungheria, casistica ormai considerata ripetitiva (v. *infra*), hanno una media di 5 anni (v. ad es.

per l'Ungheria, ricorsi [R.N.](#); [R.D.](#); [H.K.](#); per la Polonia, [A.I. e altri](#); [A.B. e altri](#); [T.Z. e altri](#)): uno spazio decisorio non accettabile per episodi gravi ed eclatanti di violazione sistematica della Convenzione (sull'incapacità della Corte Edu di tutelare efficacemente i migranti in materia di c.d. *border justice*, v. [I. MANN](#)). Sarebbe già un buon risultato se il nuovo Comitato riuscisse ad abbattere, almeno della metà, le tempistiche per ottenere una decisione (la prova dei fatti ci dirà se la promessa sarà mantenuta).

D'altro canto, si deve segnalare che, a livello processuale, le implicazioni a livello di **garanzie del ricorrente** non sono di poco conto, come si evince da un'analisi testuale delle regole di procedura applicabili (per dettagli di procedura, v. [D. CARDAMONE](#)). Rispetto ai ricorsi trattati dal nuovo Comitato *ad hoc* rilevano, in particolare, i seguenti elementi di *deficit* di garanzia:

i) per quanto riguarda la pubblicità della procedura, davanti al Comitato non è prevista la possibilità che le parti o altri soggetti portatori di un interesse qualificato possano **accedere agli atti del fascicolo** (cosa che vale solo per la Camera: art. 33 RPC). Analogamente, non è data la possibilità di celebrare un'**udienza pubblica** (art. 54(5) RPC), spazio di contraddittorio in cui, peraltro, eventualmente potrebbero intervenire terze parti;

ii) la possibilità che il ricorrente possa ottenere il permesso di utilizzare la **lingua** ufficiale di uno Stato parte in luogo di una delle lingue ufficiali di lavoro della Corte (inglese o francese) non è prevista per il Comitato (ma solo per la Camera: art. 34 RPC);

iii) la procedura dinanzi al Comitato non prevede **lo scambio delle osservazioni scritte** tra le parti, perciò si svolge senza contraddittorio (art. 54 RCP, che lo prevede solo per la Camera);

iv) **l'intervento in causa di terze parti** ex art. 36 CEDU è previsto solo per i casi pendenti davanti alla Camera, non per il Comitato (art. 44 RP). Questo aspetto è particolarmente problematico se si considera la crescente partecipazione esterna nel contenzioso in materia d'immigrazione (Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, UNHCR e altri organismi dell'ONU, ONG, società civile, università e cliniche legali). L'intervento di terze parti risulta decisivo nel contro-bilanciamento della parità delle armi processuali, in cui il migrante troppo spesso soffre di un *deficit* strutturale nelle capacità di "litigare" la causa, soprattutto sul piano probatorio;

v) la presenza necessaria del **giudice** eletto per lo Stato convenuto (che ha, evidentemente, maggiore dimestichezza con la legislazione e la prassi dell'ordinamento giuridico in questione) è prevista solo per la Camera (art. 26(1) RPC); nel Comitato, invece, può essere invitato a partecipare in luogo di uno dei tre membri a determinate condizioni;

vi) il Comitato delibera all'unanimità, pertanto non vi è spazio per l'allegazione di **opinioni separate** da parte dei giudici;

vii) le decisioni dei Comitati sono **definitive** (art. 28(2) CEDU), non vi è quindi la possibilità di un eventuale ulteriore passaggio in Grande Camera.

A questi problemi di trattazione dei ricorsi, si aggiungono perplessità circa il meccanismo di **filtraggio** che, in via preliminare, li seleziona e incardina nella procedura semplificata del Comitato *ad hoc*: chi individua i casi considerandoli “ripetitivi”? In base a quali criteri? Sul punto non si evincono indicazioni.

4. Le espulsioni: una prassi ormai normalizzata di controllo migratorio

L’istituzione del primo – e finora unico – Comitato giudicante tematico in materia d’immigrazione riflette un duplice dato di fatto. Da un lato, le espulsioni di migranti sono ormai realtà quotidiana nella gestione delle frontiere, al punto che i ricorsi portati a Strasburgo vengono considerati “ripetitivi” (vale a dire, recanti violazioni sistemiche o strutturali della CEDU, causate da norme o da prassi giudiziarie o amministrative). Dall’altro, poiché l’espulsione è routine, la giurisprudenza sul punto si è consolidata, potendo essere applicata con sicurezza per smaltire più agevolmente il contenzioso.

Queste, verosimilmente, le ragioni che hanno indotto a porre il focus del neo-introdotto *immigration Committee* sulle espulsioni. Come chiarisce in una [raccomandazione del 2022](#) la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa, infatti, respingimenti e *pushback* sono ormai divenuti «*a permanent and systemic feature*» nella gestione delle frontiere, al punto da costituire «*an urgent, pan-European human rights problem*». Le pratiche di contenimento e repulsione di migranti – inquadrabili, pur nelle rispettive varianti giuridico-fattuali, nel concetto di “espulsione” (che, lo si ricorda, per la Corte significa genericamente «*to drive away from a place*», [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), §174) – rappresentano il maggiore “serbatoio” di casistica destinato ad alimentare il lavoro del nuovo Comitato. Il rapido e generalizzato deterioramento del principio di *rule of law* alle frontiere europee, accelerato da misure respingenti autorizzate nelle legislazioni domestiche (v. *infra*), non può che incrementare questo trend, portando alla moltiplicazione di violazioni “in serie”.

Del resto, ancor prima dell’istituzione del nuovo Comitato tematico, la Corte aveva già anticipato il proprio approccio con riguardo alla trattazione della casistica sulle **espulsioni collettive**. La recente giurisprudenza relativa alle frontiere polacche e ungheresi, infatti, è il prodotto di sentenze rese dalla Corte in formazione giudicante di Comitato ([H.K. c. Ungheria](#); [T.Z. e altri c. Polonia](#); per un commento v. [F.L. GATTA](#)). Si tratta di ricorsi che si inseriscono nel filone di respingimenti collettivi ed automatici, rispettivamente, verso la Bielorussia e la Serbia, in cui la Corte basa le decisioni su una precedente sentenza “pilota” ([Shahzad](#) nel caso dell’Ungheria, [M.K. e altri](#) nel caso della Polonia) ed identificativa di una prassi di espulsione sistematica alla frontiera («*wider State policy of refusing entry to foreigners*», [M.K. e altri](#), §208 ss). La Corte prende atto, insomma, che il *pushback* è fenomeno ordinario e lo assegna alla più semplice formazione giudicante collegiale di tre giudici, non più alla Camera di sette.

La normalizzazione delle espulsioni collettive, peraltro, è destinata a perdurare (se non ad aumentare), stante il fenomeno di “legalizzazione” che sta interessando tale condotta. In alcuni

casi, infatti, il *pushback* è oggetto di una “controriforma” nel diritto interno: dapprima venendo eccezionalmente autorizzato dai governi in nome dell’emergenza migratoria (o come misura anti-COVID-19), per poi consolidarsi, di fatto, come forma ordinaria di gestione della frontiera. In alcuni contesti, le prassi di espulsione collettiva sono state oggetto di passaggi legislativi parlamentari, volti a legittimare, anche democraticamente, tale misura. Il caso dei Paesi baltici è particolarmente allarmante in questo senso: di fronte agli attacchi ibridi condotti a partire dall’estate 2021 dalla Bielorussia (su cui v. [S. MARINAI](#), [M. STARITA](#)), i governi hanno dichiarato lo stato di emergenza, trasformando ampie porzioni di frontiera in zone ad amministrazione speciale e facoltizzando il ricorso a misure espulsive con rifiuto della registrazione delle domande di protezione internazionale. Lo stato d’emergenza è stato più volte prorogato e le misure eccezionali di contenimento sottoposte alla “sanatoria” dei parlamenti nazionali: il *pushback*, pertanto, è divenuto ammissibile (anzi, doveroso) per legge.

A nulla è valso il coro di voci critiche sollevatosi a livello internazionale, come da parte della Corte di giustizia dell’Ue (sentenza [M.A.](#), C-72/22 PPU), della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Dunja Mijatović, fortemente critica verso [Lituania](#) e [Lettonia](#), ovvero di altri attori come [Amnesty International](#) o [ECRE](#) (la Commissione europea, invece, ha omesso di aprire una procedura di infrazione nei confronti dei Paesi baltici, nonostante le diverse sollecitazioni ricevute: v. da ultimo la [risposta](#) fornita all’[interrogazione parlamentare](#) promossa da eurodeputati di vari schieramenti politici).

5. Considerazioni finali

Il nuovo Comitato tematico sull’immigrazione rappresenta un *unicum* nel meccanismo di funzionamento della Corte. La scelta della sua istituzione è indicativa delle problematiche legate al contenzioso portato a Strasburgo dai migranti. Riflette, inoltre, il dato di fatto della dilagante diffusione delle pratiche di *pushback* ed espulsione di stranieri alle frontiere europee, che si traducono in ricorsi ormai classificati come ripetitivi.

L’inedito collegio giudicante avrà il compito di smaltire il contenzioso sulle espulsioni, applicando la giurisprudenza consolidata (ammesso che pronunce fortemente controverse in materia, come [N.D. & N.T. c. Spagna](#), [M.H. e altri c. Croazia](#); [A.A. e altri c. Macedonia del Nord](#), in cui proliferano deroghe, eccezioni e contro-eccezioni, possano considerarsi “consolidate”). L’accelerazione che si intende garantire nella trattazione della casistica delle espulsioni di stranieri rappresenta, sulla carta, un aspetto positivo. Il Comitato sull’immigrazione può costituire una corsia decisoria preferenziale per ottenere pronunce più rapidamente, soprattutto nel caso di violazioni sistematiche perpetrate con prassi statali reiterate e diffuse.

L’arrivo sulla scena del nuovo organismo, tuttavia, è accompagnato da una serie di perplessità: sia a monte, nella selezione e nel filtraggio dei ricorsi assegnati alla sua competenza; sia a valle, in termini di (scarse) garanzie processuali applicabili, che possono penalizzare (ancor di più) il ricorrente rispetto allo Stato convenuto.

Non resta che auspicare che il nuovo Comitato operi secondo il monito lanciato dalla Presidentessa della Corte, O’Leary, nel [discorso](#) tenuto al Summit di Reykjavik di maggio 2023: «*It falls to the European Court, as a court of law, to act with legal rigour and efficiency*». Per l’appunto: anzitutto il rigore giuridico, poi l’efficienza e l’economia processuale. Non il contrario.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

U. BRANDL, [A human right to seek refuge at Europe’s external borders: The ECtHR adjusts its case law in M.K. vs Poland](#), in *EU Migration Law Blog*, 11 September 2020.

J.-Y. CARLIER, L. LEBOEUF, [Collective Expulsion or not? Individualisation of Decision Making in Migration and Asylum Law](#), in *EU Migration Law Blog*, 8 January 2018.

F.L. GATTA, [Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell’Unione europea](#), Napoli, 2023.

L. MAJETSCHAK, L. RIEMER, [Poland’s Power Play at its Borders Violates Fundamental Human Rights Law](#), in *EJIL: Talk!*, 16 November 2021.

D. SCHMALZ, [Rights that are not Illusory. The ECtHR Rules on Pushbacks from Hungary](#), in *Verfassungsblog*, 9 July 2021.

Per citare questo contributo: F.L. GATTA, *La banalità dell’espulsione: il nuovo Comitato ad hoc sull’immigrazione istituito dalla Corte EDU*, ADiM Blog, Editoriale, agosto 2023.