
ADiM BLOG
Maggio 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte Edu, sentenza del 30 marzo 2023, *J.A. et al. c. Italia*, ric. n. 21329/18

*La detenzione arbitraria dei migranti nell'hotspot di Lampedusa e la
violazione del divieto di espulsioni collettive nuovamente al vaglio dei
giudici di Strasburgo*

Caterina Drigo

Professoressa associata di diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Parole chiave

libertà personale – detenzione amministrativa - espulsioni collettive – hotspot – migranti

Abstract

Il presente lavoro si propone di fornire un breve commento di alcuni aspetti affrontati dai giudici di Strasburgo nel decidere il caso [J.A. et al c. Italia](#) (ric. n. 21329/18) del 30 marzo 2023.

In particolare, la Corte Edu ha avuto modo di approfondire sia profili inerenti alle condizioni dei migranti alla luce dell'art. 3 della CEDU, sia il tema della detenzione illegittima ed arbitraria dei migranti nell'hotspot di Lampedusa, sia le condizioni per la violazione dell'art 4 del protocollo n. 4. CEDU.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

Alla Corte europea dei diritti dell'uomo è stato richiesto di giudicare in merito al ricorso di quattro cittadini tunisini che, soccorsi in mare da una nave italiana, il 16 ottobre 2017 sono stati condotti 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.

I ricorrenti sono stati sottoposti a check-up medico, alle procedure di cui al mentovato art. 17 e, contestualmente, le autorità hanno consegnato loro opuscoli contenenti informazioni generali in merito alla richiesta di protezione internazionale, senza che però essi potessero comprenderne il contenuto. Il loro trattenimento presso il centro di Lampedusa si è protratto per 10 giorni, in condizioni descritte come 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 centro, sono stati trasferiti all'aeroporto di Lampedusa, ove hanno ricevuto il provvedimento di respingimento della questura di Agrigento: documento, questo, a loro non comprensibile e di cui non risulta consegnata a tutti una copia. A seguito di perquisizione, privati dei loro telefoni cellulari e ammanettati, sono stati trasferiti all'aeroporto di Palermo e di qui rimpatriati in Tunisia.

Esaminando i fatti di causa e ricostruita la normativa nazionale e sovranazionale vigente, i giudici di Strasburgo hanno riscontrato plurime violazioni della CEDU: il trattamento riservato ai ricorrenti e le condizioni di vita in essere nell'hotspot di Lampedusa sono state considerate lesive dell'art. 3 CEDU (profilo, questo, analizzato nel contributo di [M. PORCHIA](#), in questo blog); inoltre, l'Italia è stata ritenuta responsabile della violazione dei paragrafi 1,2 e 4 dell'art. 5, nonché dell'art. 4 del protocollo 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.

B. COMMENTO

1. La detenzione dei migranti all'interno degli hotspot

I sistemi di accoglienza nazionali si sono variamente articolati in parallelo al mutare delle prescrizioni europee di riferimento. In questa sede, 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 subito palesato una serie di criticità in relazione al trattamento loro riservato (per una ricostruzione del quadro normativo europeo

ed interno si v. R. BROWNSWORS, 2021, 6 ss.; I. MAJCHER, M. FLYNN, M. GRANGE, 2020, 255 ss.; D. LOPRIENO 2018; B. GORNATI, 2016, 471 ss.; P. MARTUCCI, 2015, 325 ss.; G. FELICI, M. GANCITANO, 2022, 44 ss.).

Inizialmente previsti solo in Italia e Grecia, gli hotspot sono oggi presenti anche in altri Paesi membri dell'Ue, e tanto le prescrizioni nazionali quanto le prassi applicative poste in essere possono presentare profili di incompatibilità sia con il diritto dell'Unione, sia con le disposizioni della CEDU (si v., per l'Italia, la [Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale](#); Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Relazione al Parlamento 2022](#)].

Gli hotspot si sono venuti a configurare come vero e proprio strumento permanente di gestione delle crisi migratorie e la strategia europea sui punti di crisi, variamente introiettata all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali con ricadute significative tanto a livello costituzionale, quanto a livello di compatibilità con il sistema convenzionale, ha aperto a non poche preoccupazioni in relazione all'incremento prevedibile di forme di trattenimento arbitrario. Come osservato, infatti, «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» [G. CAMPESI, 2020, 1 ss.].

Gli aspetti più critici attengono al trattamento concretamente riservato ai migranti, alla pervasività e durata del loro trattenimento e ai profili di responsabilità statale ravvisabili ogniqualvolta non siano rispettati il principio di dignità umana e le disposizioni convenzionali. Sul punto la giurisprudenza di Strasburgo ha offerto, negli anni, alcune interessanti indicazioni (si v. Corte Edu, [Khlaifia et al c. Italia](#), su cui, *ex multis*, P. BONETTI, 2017, 176 ss.; M. SAVINO, 2016, 50 ss.; si v. anche la [Relazione finale del Comitato dei Ministri](#) in merito all'esecuzione della decisione) ed è ritornata ad approfondire la tematica, sviluppandola, con la decisione in commento.

Di fronte alla censura relativa alla violazione dell'art. 5, par. 1, 2 e 4, della CEDU, i giudici di Strasburgo hanno approfondito i criteri che consentono di distinguere fra privazione e mera restrizione della libertà personale, ribadendo la necessità di muovere dal contesto concreto e dall'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*, Corte Edu, [Khlaifia et al c. Italia](#), par. 64; [J.R. et al c. Grecia](#), parr. 83-84; [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), par. 217).

La mera *legalità* delle forme di privazione della libertà imposte, vale a dire il sostanzarsi in misure rispondenti a una procedura prescritta dalla legge, è elemento necessario, ma non sufficiente. Si richiede, 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» ([J.A. et al c. Italia](#), par. 80 e, in senso conforme anche [Saadi c. Regno Unito](#) del 29.01.2008, par. 67).

I requisiti della *legalità* e della *non arbitrarietà* operano non solo in relazione alle restrizioni della libertà imposte al fine di impedire a 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 a un procedimento di estradizione o di espulsione (art. 5, par. 1, lett. f) CEDU, 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. Corte Edu, [Čonka c. Belgio](#)).

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

Pur rilevando come l'*hotspot approach* si sia considerevolmente evoluto nell'ultimo decennio, 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), possa essere concepito unicamente come mera «*identification and dispatching facility*» (par. 88) e non anche come «*detention center for aliens*» (par. 95). Inoltre, è formulato un monito al legislatore nazionale, auspicandosi che l'organizzazione degli hotspot 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 (par 96).

I giudici di Strasburgo, quindi, hanno concluso accertando come le modalità di trattenimento dei ricorrenti si siano sostanziate in una arbitraria privazione della loro libertà personale ex art. 5, par. 1, lett. f) (prima parte) CEDU, esorbitando da quelle limitazioni della libertà che possono essere consentite a fini identificativi, di registrazione o audizione. Essi, infatti, non potevano lasciare l'area recintata dell'hotspot a causa dell'assenza di una previsione normativa chiara e accessibile, che stabilisse la durata massima della loro permanenza nel centro di crisi (par. 97-98); non erano trattenuti in virtù di una «*reasoned measure ordering their retention*» (par. 97); erano sottoposti a condizioni di vita inumane e degradanti (par. 97 e par. 67), non giustificabili nemmeno in un contesto di crisi come quello determinatosi a causa del massiccio afflusso di migranti.

Infine, richiamando argomentazioni già espresse con il caso *Khlaifia et al c. Italia* (par. 117 e 132 ss.), la Corte ha condannato l'Italia per essere venuta meno agli obblighi scaturenti dai par. 2 e 4 dell'art. 5 CEDU, non avendo proceduto a informare i ricorrenti delle ragioni sottese alla detenzione *de facto*, né avendo consentito loro di ricorrere contro siffatta detenzione (par. 98). In relazione ai rilievi mossi al nostro Paese, la sentenza in commento pare, inoltre, essere in linea con alcuni rilievi critici formulati anche da osservatori (come [Amnesty international](#)), e

organi internazionali (*ex multis*, [FRA Opinion – 3/2019](#), ma 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](#)).

2. La violazione del divieto di espulsioni collettive

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](#), perimetrò il concetto includendovi «[q]ualsiasi misura dell'autorità competente che costringa gli stranieri come gruppo a lasciare il Paese». Nella nozione di espulsione collettiva vengono inclusi anche i respingimenti alla frontiera (Corte Edu, [Sharifi et al c. Italia e Grecia](#), par. 210 ss.; [M.K. et al c. Polonia](#), par. 188 ss.), la non ammissione alla frontiera esterna dell'area Schengen (Corte Edu, [N.D. e N.T. c. Spagna](#) (GC), par. 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 (Corte Edu, [Hirsi Jamaa et al c. Italia](#) (GC), par. 177 ss.).

Dal punto di vista delle ipotesi applicative si può supporre di essere in presenza di una espulsione collettiva quando lo Stato l'abbia promossa quale decisione politica; in ragione dell'entità numerica dell'espulsione di gruppi di persone appartenenti alla medesima etnia o alla medesima nazionalità (cfr. *supra* [Čonka c. Belgio](#), par. 59 ss. e [Georgia c. Russia](#) (I) (GC), par. 167 ss.; [Shioshvili et al c. Russia](#), par. 71 ss.; [Berdzenishvili et al c. Russia](#), par. 83 ss.); in relazione a respingimenti collettivi di gruppi di migranti e di richiedenti asilo in presenza di provvedimenti di espulsione sostanzialmente 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 non può limitarsi a riferirsi a una generica condizione di "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"» (Corte Edu, [Moustahi c. Francia](#), par 131, [Khlaifia e altri c. Italia](#), par. 238). Inoltre, agli stranieri che ne facciano richiesta deve essere garantita la possibilità di consultare un legale (Corte Edu, [M.K. et al. c. Polonia](#)) e particolare cautela muove i giudici di Strasburgo quando vengono in rilievo soggetti minori (Corte Edu, [Moustahi c. Francia](#)).

Con il caso in commento la Corte europea ha ribadito come l' art. 4 del protocollo n. 4 non garantisca agli stranieri il diritto a 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 lo svolgimento di alcun esame della condizione personale di ciascuno (par. 107. Sul punto 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). In relazione agli altri due ricorrenti, invece, non è stata messa a disposizione della Corte la documentazione relativa alla loro identificazione e all'esame della loro posizione.

Infine, la Corte considera come i tempi molto celeri fra la sottoscrizione del «*refusal of entry order*» e l'effettivo rimpatrio, nonché l'assenza di consegna di copia della documentazione (per almeno due ricorrenti), non avrebbero consentito di invocare i rimedi giurisdizionali previsti dalla normativa vigente. A sostegno della propria decisione, 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 ha stimolato il legislatore nazionale a 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).

Alla luce di quanto sopra, i giudici di Strasburgo, in linea con la giurisprudenza degli ultimi anni, hanno concluso nel senso di condannare l'Italia poiché la decisione di rimpatriare i ricorrenti e le modalità di esecuzione della stessa sono state ritenute integrare una espulsione collettiva vietata ai sensi dell'art. 4 del protocollo addizionale n. 4 della CEDU.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte Edu, sentenza del 30.03.2023, [J.A. et al c. Italia](#), ric. n. 21329/18

Giurisprudenza:

Corte Edu, sentenza del 23.07.2020, [M.K. et al c. Polonia](#), ric. n. 40503/17, et al.

Corte Edu, sentenza del 25.06.2020, [Moustahi c. Francia](#), ric. n. 9347/14

Corte Edu, sentenza del 13.02.2020, [N.D. e N.T. c. Spagna](#) (GC), ric. nn. 8675/15 e 8697/15

Corte Edu, sentenza del 21.11.2019, [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#) (GC), ric. n. 47287/15

Corte Edu, sentenza del 25.01.2018, [J.R. et al c. Grecia](#), ric. n. 22696/16

Corte Edu, sentenza del 20.12.2016, [Shioshvili et al c. Russia](#) ric. n. 19356/07

Corte Edu, sentenza del 20.12.2016, [Berdzenishvili et al c. Russia](#) ric. nn. 14594/07, et al.

Corte Edu, sentenza del 15.12.2016, [Khlaifia et al c. Italia](#) (GC), ric. n. 16483/12

Corte Edu, sentenza del 03.07.2014, [Georgia c. Russia \(I\)](#) (GC) ric. n. 13255/07

Corte Edu, sentenza del 21.10.2014, [Sharifi et al c. Italia e Grecia](#), ric. n. 16643/09

Corte Edu, sentenza del 23.02.2012, [Hirsi Jamaa et al c. Italia](#) (GC), ric. n. 27765/09

Corte Edu, sentenza del 29.01.2008, [Saadi c. Regno Unito](#) (GC), ric. n. 13229/03

Corte Edu, sentenza del 05.02.2002, [Čonka c. Belgio](#), ric. n. 51564/99

Commissione Europea, decisione del 3.10.1975, [Becker c. Danimarca](#), ric. n. 7011/75

Corte costituzionale, [sentenza 8 novembre - 20 dicembre 2017, n. 275](#)

Dottrina:

M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario degli stranieri*, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 398 ss.

P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017, pp. 176 ss.

R. BROWNSWORS, *Migrants, State Responsibilities, and Human Dignity*, in *Ratio Juris*, n. 1/2021, pp. 6 ss.

G. CAMPESI, *L'approccio hotspot e il prezzo della coercizione*, in *Rivista il Mulino*, 14.02.2020, pp. 1 ss.

V. CARLINO, *Il respingimento differito dello straniero, tra profili di incostituzionalità e occasioni mancate di rettifica*, in *federalismi.it*, 12 settembre 2018, pp. 1 ss.

G. FELICI, M. GANCITANO, *La detenzione dei migranti negli hotspots italiani. Novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in *Sistema penale*, n. 1/2022, pp. 44 ss.

B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall' "evoluzione" dei CIE all'introduzione dei c.d. "hotspot"*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2016, pp. 471 ss.

D. LOPRIENO, *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica, 2018.

I. MAJCHER, M. FLYNN, M. GRANGE, *Southern Europe: Turning "Reception" into "Detention"*, in I. MAJCHER, M. FLYNN, M. GRANGE, *Immigration Detention in the European Union. In the Shadow of the "Crisis"*, Springer, 2020, pp. 255 ss.

P. MARTUCCI, *La detenzione amministrativa dei migranti irregolari. Una questione europea fra sicurezza, emergenza e continuità*, in S. AMADEO, F. SPITALIERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, 2015, pp. 325 ss.

M. PORCHIA, *Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'hotspot di Lampedusa al vaglio della Corte EDU*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, aprile 2023

M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2015, pp. 50 ss.

F. SPITALIERI, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Giappichelli, 2017.

Altri materiali:

Committee of Ministers – [Resolution CM/ResDH\(2021\)424](#) - Execution of the judgment of the European Court of Human Rights - *Khlaifia and Others against Italy* - Dicembre 2021

EU Agency for Fundamental Rights, [FRA Opinion – 3/2019](#), Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy Febbraio 2019

Parlamento Europeo, EPRS, [Hotspots at EU external borders State of play, 2018](#)

Parlamento Europeo, [Migration and Asylum: a challenge for Europe, 2018](#)

Ministro dell'Interno, [Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale](#), riferita al 2019, ma trasmessa dal Ministero dell'interno al Parlamento solo alla fine del 2020, Doc. LI n. 3 , e relativa agli hotspot esistenti in Italia (ubicati a Lampedusa,

Pozzallo, Messina e Taranto)

Report del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale relativo alle [visite nei Centri di identificazione ed espulsione¹ e negli hotspot in Italia \(2016/2017: primo anno di attività\)](#)

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Relazione al Parlamento 2022](#)

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale, [Relazione al Parlamento](#) 2018

Commissione straordinaria per la protezione e promozione dei diritti umani del Senato, [Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia](#) del 2017

Per citare questo contributo: C. DRIGO, *La detenzione arbitraria dei migranti nell'hotspot di Lampedusa e la violazione del divieto di espulsioni collettive nuovamente al vaglio dei Giudici di Strasburgo*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2023.