

Diritti civili e politici

Garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU: il caso *Khlaifia*

Sommario: 1. Osservazioni introduttive – 2. La nuova valutazione dei fatti da parte della Grande Camera – 3. Garanzie procedurali derivanti dal divieto di espulsioni collettive di stranieri alla luce della prassi internazionale – 4. Osservazioni critiche circa l'interpretazione restrittiva degli standard di tutela nel caso in esame – 5. Conclusioni.

1. Con una recente e attesa sentenza, resa nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani, adita su istanza del Governo italiano, ha circoscritto la condanna subita dall'Italia con sentenza resa dalla seconda sezione della Corte in data 1° settembre 2015 per l'illegittima privazione della libertà di tre cittadini tunisini, le condizioni di detenzione degradanti all'interno del Centro di soccorso e prima accoglienza (CSPA) di Lampedusa e l'espulsione collettiva dei medesimi. Entrambe le pronunce della Corte nel caso in esame, sulle quali già ampiamente si è scritto (cfr., ad esempio, M.R. Mauro, "Detention and Expulsion of Migrants: the *Khlaifia v. Italy* case", in *The Italian Yearbook of International Law* 2015, p. 85 ss.; A. R. Gil, "Collective expulsions in times of migratory crisis: Comments on the *Khlaifia* case of the ECHR", in *EU Immigration and Asylum Law and Policy* 2016; F. Guella, "Gli standard dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione secondo la giurisprudenza *Khlaifia* della Corte EDU", in *DPCE Online* 2016, vol. 25, disponibile su www.dpceonline.it; A. Giliberto, "Lampedusa: la Corte edu condanna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi nel 2011", in *Diritto penale contemporaneo* 2015), sollevano numerosi spunti di riflessione circa la rilevanza e la portata degli obblighi convenzionali nell'ambito dell'imponente crisi migratoria, che oramai da anni interessa l'Italia e gli altri paesi del Mediterraneo. Ciò premesso, dopo un breve inquadramento della vicenda, il presente commento intende soffermarsi sull'impatto della sentenza della Grande Camera sull'interpretazione ed estensione delle garanzie procedurali scaturenti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, che, come noto, pone in capo agli Stati contraenti un divieto assoluto di espulsioni collettive di stranieri.



2. La sentenza in commento trae origine dal ricorso di tre cittadini tunisini, che, all'indomani delle rivolte che hanno caratterizzato la c.d. Primavera araba del 2011, sono partiti alla volta dell'Italia a bordo dei tristemente noti 'barconi della speranza'. Giunti in prossimità delle coste italiane, le imbarcazioni su cui viaggiavano sono state intercettate dalla Guardia costiera italiana e scortate fino al vicino porto di Lampedusa. Qui i ricorrenti sono stati trasferiti nel CSPA di Contrada Imbriacola, dove sono stati identificati dalle autorità competenti e trattenuti per tre giorni fino allo scoppio di una violenta rivolta fra i migranti, culminata nell'incendio della struttura. Le rimostranze sono continuate per le strade dell'isola, dando luogo a scontri con la popolazione locale e ad atti di vandalismo e autolesionismo. Fermati dalla polizia, i tre tunisini sono stati trasferiti a Palermo e

trattenuti per diversi giorni a bordo di due navi – la Vincent e l’Audace – rimaste ormeggiate nel porto. I ricorrenti sono stati infine rimpatriati in Tunisia, dopo esser stati identificati presso l’aeroporto di Palermo dall’autorità consolare tunisina in esecuzione dell’accordo bilaterale fra Italia e Tunisia del 5 aprile 2011.

Dinanzi alla Corte europea i ricorrenti hanno sollevato le seguenti doglianze: *i*) la violazione dell’art. 5, par. 1, 2 e 4, CEDU, per essere stati detenuti illegalmente e arbitrariamente, senza ricevere alcuna informazione circa le ragioni del loro trattenimento e senza la possibilità di contestare la legalità della privazione di libertà; *ii*) la violazione dell’art. 3 CEDU, per essere stati trattenuti in condizioni inumane e degradanti tanto nel CSPA di Lampedusa quanto a bordo delle imbarcazioni ormeggiate nel porto di Palermo; *iii*) la violazione dell’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, per essere stati espulsi collettivamente dal territorio italiano; *iv*) la violazione dell’art. 13 CEDU, per non aver avuto accesso ad alcun rimedio interno effettivo per far valere le precedenti censure. La sentenza della Camera del 1° settembre 2015 aveva in gran parte accolto le censure sollevate dai ricorrenti, fatta eccezione per la violazione dell’art. 3 CEDU relativamente alle condizioni di accoglienza dei ricorrenti nelle navi Vincent e Audace. Tale pronuncia aveva costituito un precedente importante in materia di espulsioni collettive di stranieri, tenuto conto dell’esiguo numero di casi in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU. Chiamata a pronunciarsi nuovamente sul caso, la Grande Camera, ha confermato all’unanimità la condanna dell’Italia per la violazione dell’art. 5, par. 1, 2 e 4, CEDU e dell’art. 13 CEDU in relazione all’art. 3 CEDU, ma ha ritenuto di dover escludere, in seguito ad una rivalutazione dei fatti e delle argomentazioni delle parti, le violazioni dell’art. 3 CEDU relativamente alle condizioni di detenzione nel CSPA di Contrada Imbriacola e dell’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU a causa del carattere non collettivo dell’espulsione, nonché dell’art. 13 in relazione a quest’ultima doglianza. Più nel dettaglio, per quanto qui di interesse, la Grande Camera ha escluso il carattere collettivo dell’espulsione dei tre ricorrenti sulla base dell’assunto che le due procedure di identificazione, a cui gli stessi erano stati sottoposti, avessero garantito loro una «genuine and effective possibility of submitting arguments against expulsion» (Corte europea dei diritti umani, *Kblaifia e altri c. Italia* [GC], cit., par. 254). In tale modo, la Grande Camera ha ribaltato il giudizio espresso dalla seconda sezione, secondo il quale le procedure semplificate di rimpatrio previste dall’accordo fra Italia e Tunisia, unitamente alla circostanza che i decreti di respingimento non contenessero alcun riferimento alla situazione personale dei ricorrenti e che il Governo non avesse prodotto alcun documento comprovante l’espletamento di colloqui individuali volti ad accertare la situazione specifica di ogni ricorrente, inducevano a ritenere che nel caso di specie le autorità nazionali avessero ommesso di fornire ai ricorrenti «sufficient guarantees demonstrating that the personal circumstances of each of the migrants concerned had been genuinely and individually taken into account» (Corte europea dei diritti umani, *Kblaifia e altri c. Italia*, ricorso n. 16483/12, sentenza del 1° settembre 2015, par. 156-157). A ciò si aggiunga che la Grande Camera, nell’escludere la violazione dell’art. 13 CEDU letto congiuntamente all’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, ha ritenuto che la Convenzione non imponga agli Stati parte un obbligo assoluto di prevedere un effetto sospensivo della decisione di espulsione in pendenza di impugnazione, ogniquale volta – come nel caso di specie – i ricorrenti non abbiano addotto di essere esposti al rischio di violazione degli articoli 2 e 3 CEDU nel paese di destinazione. Tali conclusioni hanno infine ricevuto l’avallo del giudice italiano Raimondi, il quale nella sua opinione concorrente ha ritenuto ragionevole la rivalutazione dei fatti svolta dal-

la Grande Camera, nonostante il parere contrario espresso in qualità di giudice nazionale nel precedente giudizio di Camera.

3. Alla luce della breve panoramica appena tracciata, ci si soffermerà ora su uno dei profili più controversi sollevati dalla sentenza in commento, vale a dire la portata degli obblighi procedurali in materia di espulsioni collettive di stranieri nella giurisprudenza della Corte europea e nella prassi internazionale. Come noto, la nozione convenzionale di ‘espulsione’ ricomprende qualsiasi misura di allontanamento dal territorio, fatta eccezione per quelle di natura estradizionale (Consiglio d’Europa, Comitato di esperti, *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 16 settembre 1963, par. 21). Tale definizione trova ulteriore conferma, a livello di diritto internazionale generale, nell’art. 2 del Progetto di articoli sull’espulsione degli stranieri della Commissione di diritto internazionale, secondo il quale «expulsion means a formal act or conduct attributable to a State, by which an alien is compelled to leave the territory of that State» (Commissione di diritto internazionale, *Progetto di articoli sull’espulsione degli stranieri*, UN Doc. A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014). A partire dal celebre caso *Hirsi* (v. Corte europea dei diritti umani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012) la nozione di ‘espulsione’ è stata ulteriormente ampliata fino a ricomprendere non solo le misure di allontanamento dal territorio dello Stato, ma anche i respingimenti alla frontiera e le intercettazioni in alto mare. Tale interpretazione estensiva, volta a preservare l’effettività del divieto di espulsioni collettive, è stata poi ribadita dalla Corte europea nel caso *Sharifi* nel quale l’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU è stato ritenuto applicabile *ratione materiae* anche a «le refus d’admission sur le territoire national» (v. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09, sentenza del 21 ottobre 2014, par. 212), rendendo dunque non necessario verificare se nel caso di specie i ricorrenti fossero stati espulsi dopo essere entrati nel territorio italiano o respinti prima di averlo potuto fare. Quanto al carattere collettivo dell’espulsione, secondo la giurisprudenza consolidata degli organi convenzionali, la *ratio* dell’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU consiste nell’impedire agli Stati parte di allontanare simultaneamente dal territorio nazionale un gruppo di stranieri senza aver esaminato la situazione personale di ciascuno. In sostanza, l’espulsione viene considerata collettiva, e dunque vietata, quando non è stata adottata «following, and on the basis of, a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group» (Corte europea dei diritti umani: *Georgia c. Russia (I)*, ricorso n. 13255/07, sentenza del 3 luglio 2014, par. 167; *Gbulami c. Francia*, ricorso n. 45302/05, decisione del 7 aprile 2009; *Davydov c. Estonia*, ricorso n. 16387/03, decisione del 31 maggio 2005; *Andric c. Svezia*, ricorso n. 45917/99, decisione del 23 febbraio 1999). A corredo della garanzia dell’*individual assessment* delle circostanze personali di ciascun interessato, la giurisprudenza della Corte europea in materia è solita affermare il diritto degli interessati di essere ascoltati e di difendersi avverso i provvedimenti di espulsione, inteso come «opportunity to put arguments against his expulsion to the competent authorities on an individual basis» (Corte europea dei diritti umani: *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, cit., par. 210; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], cit., par. 184; *Sultani c. Francia*, ricorso n. 45223/05, sentenza del 20 settembre 2007, par. 81).

A ciò si aggiunga che a partire dal caso *Čonka c. Belgio*, il primo in cui la Corte europea ha riscontrato la violazione dell’art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, è stato affermato il principio secondo il quale, anche qualora lo Stato abbia apparentemente garantito un ragionevole e oggettivo esame del caso specifico di ciascun membro del gruppo, le modalità

di esecuzione della misura di espulsione assumano un certo peso nell'accertamento della responsabilità dello Stato convenuto. Nel caso di specie, concernente l'arresto e l'espulsione di quattro cittadini slovacchi di origine rom dal Belgio, dove gli stessi avevano presentato domanda d'asilo, la Corte ha attribuito particolare enfasi ad una serie di circostanze 'di contesto' e, nello specifico, all'esistenza di una politica governativa finalizzata ad individuare ed espellere gli stranieri di nazionalità slovacca in posizione irregolare, all'identità di contenuto dei provvedimenti di espulsione, i quali omettevano riferimenti specifici alle circostanze individuali di ciascun interessato, alla difficoltà di contattare un legale e, infine, al mancato completamento della procedura d'asilo. In definitiva, la valutazione complessiva di tali fattori ha indotto la Corte a ritenere che ai ricorrenti non fossero state assicurate «sufficient guarantees demonstrating that the personal circumstances of each of those concerned had been genuinely and individually taken into account» (Corte europea dei diritti umani, *Čonka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99, sentenza del 5 febbraio 2002, par. 62).

In via analoga, anche nel già citato caso *Georgia c. Russia (I)*, l'accertamento di violazione è stato in gran parte determinato dall'esistenza di una «routine» di espulsioni dei cittadini georgiani presenti sul territorio russo, così come dall'elevato numero di ordini di allontanamento – circa 4.600 – spiccati all'esito di un procedimento giurisdizionale sommario della durata massima di dieci minuti, al quale, nella maggior parte dei casi, gli interessati non potevano partecipare né tantomeno farsi assistere da un legale. In altri termini, vista la sussistenza nel caso di specie di una politica generalizzata di espulsioni a danno di uno specifico gruppo etnico, la Corte ha ritenuto opportuno conferire particolare risalto al parametro del «general context at the material time», il quale, proprio a partire da tale caso, ha assunto una specifica autonomia nella valutazione del rispetto del divieto di espulsioni collettive nell'ambito del più generale e consueto approccio casistico adottato dalla Corte (cfr. anche Corte europea dei diritti umani, *N.D. e N.T. c. Spagna*, ricorsi n. 8675 e n. 8697/15, decisione del 7 luglio 2015, concernente la politica di respingimenti sommari posta in essere dalle autorità spagnole ai confini di Ceuta e Melilla). Come si evince, più o meno esplicitamente, dai precedenti appena richiamati, corollario ineliminabile dell'obbligo degli Stati di tener conto delle circostanze personali di ciascuno straniero interessato da un provvedimento di espulsione è stato rinvenuto nella garanzia procedurale dell'«individual interview». Così, nel caso *Hirsi*, rilievo decisivo ha assunto non solo il mancato espletamento di qualsivoglia, pur semplificata, procedura di identificazione dei ricorrenti, ma anche la circostanza che il personale militare a bordo delle imbarcazioni sulle quali erano stati stipati i migranti intercettati in alto mare non era stato addestrato per la conduzione di interviste individuali né era all'uopo assistito da interpreti e consulenti legali. Proprio per tale motivo, la Corte ha ritenuto anche in questo caso che le autorità nazionali non avessero fornito ai ricorrenti garanzie sufficienti «ensuring that the individual circumstances of each of those concerned were actually the subject of a detailed examination» (Corte europea dei diritti umani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], cit., par. 185).

L'approccio adottato dalla giurisprudenza della Corte europea nei casi citati sembra essere conforme allo stato attuale della prassi internazionale in materia. Una analogua enunciazione delle garanzie procedurali scaturenti dal divieto di espulsioni collettive di stranieri si rinviene, infatti, nella maggior parte degli strumenti internazionali, universali e regionali, in materia di tutela dei diritti umani e nella prassi dei rispettivi organi di vigilanza. Basti richiamare, a titolo esemplificativo, l'art. 13 del Patto sui diritti civili e politici, il quale, sebbene applicabile solo agli stranieri presenti legalmente sul territorio di uno State parte,

è stato estensivamente applicato dal Comitato dei diritti umani anche nei casi in cui «the legality of an alien's entry or stay is in dispute», nell'ottica di assicurare a ciascuno straniero delle garanzie procedurali avverso le espulsioni arbitrarie, che si sostanzino quantomeno nel diritto ad ottenere una decisione individuale sul proprio caso e a presentare ragioni avverso l'espulsione (Comitato dei diritti umani: *General Comment No. 15 – The Position of Aliens Under the Covenant*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 del 11 aprile 1986, par. 9-10; *Concluding Observations: Dominican Republic*, CCPR/CO/71/DOM del 26 aprile 2001, par. 16). Per di più, tale interpretazione estensiva lascia intravedere un'apertura a spiragli più ampi di tutela, tali da ricomprendere il diritto ad una *review* della decisione di espulsione e alla rappresentanza legale davanti alle autorità competenti. Nello stesso senso dispone anche l'art. 26 del già menzionato Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale, il quale stabilisce una serie di garanzie procedurali applicabili indistintamente a qualunque straniero sottoposto ad espulsione, anche se presente illegalmente sul territorio dello Stato. Fra tali garanzie rientrano, in particolare, oltre al «right to be heard», il diritto di accesso ad un rimedio effettivo per contestare la decisione di espulsione ed il diritto alla rappresentanza legale e all'assistenza gratuita di un interprete.

Passando ad esaminare i sistemi regionali di tutela dei diritti umani, è appena il caso di rilevare che disposizioni assimilabili all'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU si rinvencono nell'art. 22, par. 9, della Convenzione americana dei diritti umani, nell'art. 12, par. 5, della Carta africana dei diritti umani e dei popoli, nonché nell'art. 26, par. 2, della Carta araba dei diritti umani del 2004. Per quanto concerne più nello specifico il sistema africano, la Commissione ha ripetutamente riscontrato la violazione dell'art. 12, par. 5, della Carta in casi di espulsione simultanea di un consistente numero di migranti irregolari, ai quali non era stata concessa «la possibilité d'introduire un recours contre la décision de déportation» (Commissione africana dei diritti umani e dei popoli, *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme c. Zambia*, ricorso n. 71/92, 21-31 ottobre 1996, par. 26, e, nello stesso senso, Commissione africana dei diritti umani e dei popoli, *Union Inter-Africaine des Droits de l'Homme e altri c. Angola*, ricorso n. 159/96, 11 novembre 1997, par. 19, nel quale la Commissione ha dichiarato contrario allo spirito della Carta e del diritto internazionale «le fait de déporter des individus sans leur donner la possibilité de faire entendre leur cause par les instances nationales habilitées à le faire»). Dal canto suo, anche la Corte interamericana dei diritti umani ha chiarito che il rispetto della garanzia dell'*individual assessment* delle circostanze di ciascuno straniero espulso richieda quantomeno «the identification of the person and the clarification of the particular circumstances of his migratory situation» (Corte interamericana dei diritti umani, *Expelled Dominicans e Haitians c. Repubblica Dominicana*, sentenza del 28 agosto 2014, Series C No. 282, par. 381). A tale proposito, deve rilevarsi che, nel caso citato, concernente l'arresto e la deportazione oltre il confine di intere famiglie di haitiani e dominicani, la Corte ha richiamato standard di protezione indubbiamente più ampi di quelli applicati nel continente europeo e più vicini alle garanzie dell'equo processo, nei quali rientrano, *inter alia*, il diritto ad essere informati delle accuse e delle ragioni dell'espulsione, il diritto di impugnare una decisione sfavorevole e di comparire dinanzi l'autorità competente, così come il diritto a venire a conoscenza delle motivazioni che hanno determinato la decisione di allontanamento (*ivi*, par. 356).

Infine, è appena il caso di rammentare che, come osservato in dottrina, il divieto di espulsioni collettive di stranieri, pur non rientrando fra le disposizioni inderogabili nell'ambito dei diversi sistemi regionali di tutela dei diritti umani, ha carattere assoluto, non essendo prevista circostanza alcuna che possa eccezionalmente giustificare una man-

canza di garanzie avverso espulsioni arbitrarie (P. Oberoi, E. Taylor-Nicholson, “The Enemy at the Gates: International Borders, Migration and Human Rights”, in *Laws* 2013, vol. 2, p. 169 ss., a p. 180; D. Rietiker, “Collective Expulsion of Aliens: The European Court of Human Rights (Strasbourg) as the Island of Hope in Stormy Times?”, in *Suffolk Transnational Law Review* 2016, vol. 3, p. 651 ss., a p. 655; J.R. Crawford, “Chance, Order, Change: The Course of International Law (Volume 365)”, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden-Boston, 2013, p. 208; C. Favilli, “Art. 4 del Prot. n. 4. Il diritto degli Stati di non ammettere e di allontanare gli stranieri”, in *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), Padova, 2012, p. 867 ss.).

4. Tornando ora ad esaminare la valutazione espressa dalla Grande Camera nel caso in commento, deve preliminarmente ribadirsi che il giudizio della Camera aveva ritenuto decisiva la circostanza che il Governo avesse ommesso di fornire la prova dell'*individual assessment* della situazione personale di ciascun migrante. I ricorrenti, infatti, erano sì stati identificati – fatto questo che differenzia il caso in esame dai citati precedenti *Hirsi e Sharifi* – in aderenza con l'accordo siglato fra Italia e Tunisia nell'aprile del 2011, ma tale procedura di identificazione non poteva, a detta della Camera, ritenersi «sufficient in itself to rule out the existence of a collective expulsion», tenuto conto che gli ordini di allontanamento emessi nei confronti dei ricorrenti differivano per i soli dati anagrafici degli interessati e non contenevano alcun riferimento alla situazione personale degli stessi (Corte europea dei diritti umani, *Khlaifia e altri c. Italia*, cit., par. 153-158).

La Grande Camera ha invece escluso la natura collettiva dell'espulsione dei ricorrenti, sulla base dell'assunto che la portata degli obblighi derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU non si estende fino a ricomprendere un diritto incondizionato ad una «individual review», purchè sia garantita allo straniero «a genuine and effective possibility of submitting arguments against his or her expulsion» e tali motivazioni siano adeguatamente esaminate dalle autorità procedenti (Corte europea dei diritti umani, *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], cit., par. 248). Ebbene, tale enunciazione di principio sembra attagliarsi perfettamente al caso in esame, caratterizzato da condotte in un certo senso 'colpevoli' dei ricorrenti, come, ad esempio, il rifiuto di ricevere copia notificata dell'ordine di allontanamento, che si è di fatto tradotto nella mancata impugnazione del provvedimento innanzi al Giudice di Pace di Agrigento, o ancora l'omessa manifestazione dell'intenzione di presentare domanda d'asilo, la quale, costituendo una «paramount safeguard» nell'ambito della procedura di espulsione, avrebbe consentito ai ricorrenti, così come è avvenuto per settantadue loro connazionali, di permanere nel territorio italiano in attesa dell'esame della relativa domanda. Ciononostante, tale considerazione, proprio perché di carattere tendenzialmente generale, corre il rischio di tramutarsi in un pericoloso baluardo difensivo dei Governi, in tutti quei casi in cui – come quello in esame – non sia possibile determinare con certezza se lo straniero abbia avuto o meno la possibilità di esporre le proprie ragioni nell'ambito di un colloquio individuale con le autorità competenti. Pertanto, non pare condivisibile la scelta di non considerare il diritto all'«individual interview» quale il nucleo essenziale del divieto di cui all'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, se non a scapito dell'effettività di tale disposizione. La garanzia sancita dal protocollo, infatti, non può che assumere natura prettamente procedurale, sostanziandosi nell'obbligo degli Stati parte di assicurare l'accesso ad un procedimento equo ed effettivo che abbia ad oggetto le circostanze personali di ciascun migrante e nell'ambito della quale il diretto interessato possa far valere le ragioni ostative al suo rimpatrio prima che venga adottato

qualsivoglia provvedimento autoritativo nei suoi riguardi. Come già accennato, secondo la giurisprudenza costante degli organi della Convenzione, un ordine di espulsione di un gruppo di stranieri può ritenersi legittimo solo se adottato «*following, and on the basis of, a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group*» (Corte europea dei diritti umani: *Georgia c. Russia (I)*, cit., par. 167; *Čonka c. Belgio*, cit., par. 59; *Sultani c. Francia*, cit., par. 81; corsivo aggiunto). Tale principio, pertanto, non può che implicare un obbligo per lo Stato di operare una valutazione di ogni singolo caso che sia approfondita e preliminare rispetto all'esecuzione della decisione di espulsione, e non di garantire una mera possibilità 'teorica e illusoria' di difendersi avverso tale provvedimento.

Ed è qui che viene in luce un altro degli aspetti critici della pronuncia in esame. Una circostanza rilevante al fine di valutare il rispetto da parte degli Stati degli obblighi procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU deve necessariamente individuarsi nella motivazione dell'espulsione fornita dalle autorità nazionali. La giurisprudenza della Corte europea citata *supra* è chiara nell'affermare che gli Stati non possono assolversi dai propri obblighi tramite un mero riferimento all'irregolarità del soggiorno sul territorio statale (vedi, ad es., Corte europea dei diritti umani, *Čonka c. Belgio*, cit., par. 61, e *a contrario* Corte europea dei diritti umani, *Sultani c. Francia*, cit., par. 83). Nel caso in commento, invece, la Grande Camera ha apoditticamente affermato che l'obbligo di motivazione viene meno perché i ricorrenti non hanno allegato i motivi ostativi al loro rimpatrio (Corte europea dei diritti umani, *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], cit., par. 251). In tale modo, la decisione di espulsione sembrerebbe esser stata giustificata esclusivamente sulla base della nazionalità dei ricorrenti e del loro ingresso illegale nel territorio dello Stato. Tale assunto confligge, pertanto, con la *ratio* stessa dell'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, che risiede nell'assicurare una garanzia contro l'arbitrio e contro la discriminazione.

A ciò si aggiunge che il ragionamento svolto dalla Grande Camera sembra far discendere la non violazione degli obblighi procedurali di cui all'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU automaticamente dalla mancata contestazione di violazioni di ordine sostanziale. Tale conclusione non può che rivelarsi in contrasto con l'autonomia degli obblighi in questione, così come stigmatizzato anche dal giudice Serghides nella sua opinione dissenziente e dai primi commentatori alla pronuncia di Grande Camera (D. Venturi, "The Grand Chamber's ruling in *Khlaifia and Others v Italy*: one step forward, one step back?", in *Strasbourg Observers* 2017, disponibile su www.strasbourgobservers.com; S. Zirulia, S. Peers, "A template for protecting human rights during the 'refugee crisis'? Immigration detention and the expulsion of migrants in a recent ECtHR Grand Chamber ruling", in *EU Law Analysis* 2017, disponibile su www.eulawanalysis.blogspot.it). Se, infatti, è vero che le garanzie di cui all'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU sono poste a corollario del consolidato principio di *non refoulement*, quest'ultimo non esaurisce l'ambito di applicazione della disposizione in commento e più in generale del principio di diritto internazionale generale che sancisce il divieto di espulsioni collettive. In sostanza, se da una parte la finalità delle garanzie procedurali in parola consiste anche nell'assicurare agli interessati la protezione avverso il rischio di essere sottoposti a violazioni degli artt. 2 e 3 CEDU nel paese di destinazione, dall'altra l'effettività della tutela del diritto alla vita e all'integrità psico-fisica non può essere compiutamente garantita se non attribuendo rilevanza autonoma alle garanzie del preliminare e approfondito esame individuale e dell'effetto sospensivo della decisione di espulsione.

Ulteriore considerazione critica deve svolgersi alla luce del parametro del «general context at the material time» elaborato dalla pregressa giurisprudenza della Corte

nell'applicazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU. Nei precedenti citati, *Čonka c. Belgio e Georgia c. Russia (I)*, la Corte ha riscontrato che l'adozione di un provvedimento individuale di espulsione a seguito di una procedura amministrativa o giurisdizionale di natura sommaria possa costituire una garanzia procedurale solo apparente e formale se non si tiene conto del contesto generale in cui tale misura di allontanamento si inserisce. Ebbene, se nei casi appena richiamati le circostanze concrete – l'accertata volontà governativa di espellere un certo gruppo di stranieri e il numero di espulsioni effettuate – rendevano impossibile ritenere che le autorità avessero effettuato un esame ragionevole e obbiettivo del caso particolare di ciascun interessato, ben non si comprende come, nel caso in esame, in assenza di prove circa l'espletamento di un esame individuale genuino ed effettivo – a causa della assoluta mancanza di motivazione degli ordini di espulsione e della asserita perdita dei documenti comprovanti lo svolgimento dei colloqui individuali durante l'incendio che ha interessato il CSPA di Lampedusa – il parametro del «contesto generale» sia stato questa volta utilizzato quasi a giustificazione delle condotte omissive dello Stato convenuto e non come garanzia aggiuntiva. In altre parole, l'approccio adottato dalla Grande Camera, volto ad attribuire un peso decisivo al contesto generale di estrema difficoltà che gli Stati europei si trovano a dover fronteggiare nella gestione degli imponenti flussi migratori provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente, unitamente all'esclusione di un diritto assoluto all'«individual interview», sostituito dalla mera «possibility of submitting arguments against expulsion», sembra suggerire un implicito giudizio di bilanciamento fra l'interesse generale al mantenimento dell'ordine pubblico e i diritti fondamentali del singolo migrante. Avverso tale conclusione, possono sollevarsi due specifici rilievi. In primo luogo, tale bilanciamento 'celato' si pone in contrasto con la natura assoluta del divieto di espulsioni collettive di stranieri e con gli stessi principi ribaditi a più riprese dalla Grande Camera, in base ai quali l'eccezionalità della situazione in cui le autorità italiane si sono trovate ad operare a causa della crisi migratoria in atto non può in nessun modo giustificare prassi incompatibili con la Convenzione e con i suoi Protocolli. In secondo luogo, pur volendo ammetterne la legittimità, l'esito di tale contemperamento di interessi è risultato nel caso di specie palesemente iniquo, finendo con l'imporre a carico dei ricorrenti l'onere di provare la reale ed effettiva possibilità di ottenere la protezione internazionale.

5. Alla luce delle osservazioni critiche appena svolte, può certamente affermarsi che l'approccio elaborato dalla Grande Camera nel caso *Klbaifia* in materia di obblighi procedurali scaturenti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, seppur adottato nell'ottica di fornire particolare risalto alle circostanze del caso concreto, rivela un allarmante abbassamento degli standard generali di tutela in materia. Sembrerebbe profilarsi l'adozione di un 'approccio casistico portato alle estreme conseguenze', che si pone in contrasto tanto con l'interpretazione evolutiva e dinamica adottata dalla Corte in riferimento ad altre disposizioni convenzionali, tanto con l'andamento della prassi internazionale, nella quale – come messo in luce – predomina un approccio più estensivo rispetto agli stretti argini nei quali si è incanalata la giurisprudenza di Strasburgo. Tale preoccupazione si sostanzia evidentemente nel timore che, nel contesto di generale allarmismo che caratterizza l'odierno dibattito in materia di immigrazione, le politiche nazionali ed europee volte al raggiungimento di un controllo più stringente alle frontiere possano così ricevere un avallo 'giurisdizionale', fino a divenire interesse prioritario dei Governi a dispetto dell'istituzione di un quadro politico maggiormente orientato alla tutela dei diritti dei migranti. A tale proposito, appare opportuno e doveroso richiamare il principio basilare co-

stantemente richiamato nella prassi degli organi di controllo sul rispetto dei diritti umani (cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti umani, *Kblaiifia e altri c. Italia* [GC], cit., par. 241, e Corte interamericana dei diritti umani, *Expelled Dominicans e Haitians c. Repubblica Dominicana*, cit., par. 350) e unanimemente condiviso dalla dottrina (cfr., per tutti, L. A. Nessel, “Externalized Borders and the Invisible Refugee”, in *Columbia Human Rights Law Review* 2009, vol. 40, p. 625 ss.), secondo il quale gli Stati hanno sì diritto a controllare l’ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio, ma tale diritto non può considerarsi assoluto e deve essere esercitato nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti dell’uomo.

Ebbene, se è vero che, come scrisse Euripide nel V secolo a.C., «non c’è più grande dolore al mondo della perdita della terra natia», sarebbe quantomeno auspicabile che a favore di chi sia disposto a lasciarla, nella consapevolezza delle difficoltà e dei rischi a cui espone la propria vita nel tentativo di raggiungere porti ‘più sicuri’, siano assicurate garanzie procedurali certe ed effettive contro l’arbitrio.

Alessia Iolanda Matonti*

ABSTRACT. Procedural Guarantees Stemming from Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR: The *Khlaifia* Case

The paper analyses a recent judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights, issued on 15 December 2016 in the case *Khlaifia and Others v. Italy* (application no. 16483/12). The Grand Chamber partly quashed the judgement of the Chamber of 1 September 2015, founding that the Respondent State has not violated its obligations under Article 3 ECHR and Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR in relation to the detention and expulsion of three Tunisian citizens, who arrived on the Italian shores after the events surrounding the ‘Arab Spring’ in 2011.

Keywords: Grand Chamber; Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR; prohibition of collective expulsions of aliens; procedural guarantees; individual interview; immigration.

* Dottore in Giurisprudenza presso l’Università di Roma LUISS “Guido Carli”, alessiamatonti@virgilio.it.