

Immigrazione e Asilo

L'approccio hotspot e la prassi dei respingimenti collettivi nella sentenza *J.A. e al. c. Italia*

Sommario: 1. Introduzione – 2. Le ragioni della ricevibilità del ricorso – 3. Trattamenti inumani e degradanti nell'*hotspot* di Lampedusa – 4. Il c.d. 'trattenimento' dei migranti ovvero una detenzione illegittima ed arbitraria – 5. La violazione del divieto di espulsioni collettive – 6. Considerazioni conclusive.



Corte europea dei diritti umani,
J.A. e al. c. Italia, ricorso n. 21329/18,
sentenza del 30 marzo 2023
(www.hudoc.echr.coe.int)

1. Con la sentenza *J.A.* del 30 marzo 2023, la prima sezione della Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), degli art. 5, par. 1, 5, par. 2, e 5, par. 4, CEDU (diritto alla libertà e alla sicurezza) e dell'art. 4 del Proto-

collo 4 CEDU (divieto di espulsioni collettive) in riferimento, rispettivamente, al maltrattamento e all'illegittima detenzione di alcuni migranti all'interno dello *hotspot* di Lampedusa e al loro successivo rimpatrio.

Il caso riguarda quattro cittadini tunisini che, nell'ottobre del 2017, decisero di lasciare il loro paese d'origine e partire alla volta dell'Italia per mezzo di un'imbarcazione di fortuna. Dopo pochi giorni di navigazione, a causa di un'emergenza in mare, i migranti vennero raggiunti e soccorsi dalle autorità italiane e poi condotti a Lampedusa, presso il *Centro di Primo Soccorso ed Accoglienza* (CPSA) presente nell'isola (tali strutture vengono comunemente definite *hotspots* e sono state istituite in base all'articolo 17 del D.L. n. 13/2017). Ivi giunti, i migranti furono sottoposti a controlli medici e venne consegnato loro un opuscolo, contenente informazioni generiche relative alla possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale, di cui però gli stessi non furono in grado di comprendere pienamente il contenuto. I ricorrenti rimasero nello *hotspot* di Lampedusa per dieci giorni, durante i quali fu per loro impossibile non solo comunicare con le autorità ivi presenti o con l'esterno ma anche lasciare fisicamente il centro, se non di nascosto, in alcune sporadiche occasioni e per mezzo di un buco esistente nella recinzione che circondava la struttura. Le condizioni materiali di soggiorno all'interno del centro venivano descritte come inumane e degradanti. L'undicesimo giorno i ricorrenti furono condotti, insieme ad un gruppo di circa quaranta migranti, presso l'aeroporto di Lampedusa dove venne chiesto loro di firmare un provvedimento di respingimento differito, di cui, a detta dei ricorrenti, gli stessi non vennero opportunamente edotti e di cui non ricevettero alcuna copia. Le copie di tali atti furono poi richieste, in un secondo momento, dai legali dei ricorrenti alle autorità competenti, le quali però furono in grado di fornirne soltanto due su quattro. Il Governo italiano, al contrario, insisteva sul fatto che le copie dei provvedimenti di respingimento erano state consegnate a tutti i migranti interessati e che, nel testo dell'atto, veniva altresì indicata la possibilità di impugnarlo di fronte al Tribunale di Agrigento entro 30 giorni dalla notifica. In ogni caso, all'aeroporto di Lampedusa i migranti vennero ammanettati con cinghie di velcro, privati dei propri telefoni e poi trasferiti rapidamente all'aeroporto di Palermo dove, dopo un breve incontro con il console tunisino, furono forzatamente rimpatriati nel paese d'origine.

A fronte di ciò, il 26 aprile 2018 i quattro cittadini tunisini presentarono un ricorso contro l'Italia di fronte alla Corte di Strasburgo ai sensi dell'art. 34 CEDU, lamentando la vio-

lazione degli art. 3, 5 par. 1, 5 par. 2, 5 par. 4, e 13 CEDU e degli art. 2 e 4 del Protocollo 4 annesso alla Convenzione.

2. In via preliminare, la Corte si è soffermata sulla valutazione in ordine alla ricevibilità del ricorso, prendendo in considerazione le rispettive posizioni delle parti sul punto.

Da un lato, il Governo italiano sosteneva l'insussistenza della condizione relativa al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, adducendo che i ricorrenti avrebbero potuto presentare una richiesta al Prefetto ai sensi dell'art. 10, par. 2, del D. Lgs. n. 142/2015 al fine di ottenere un permesso temporaneo per lasciare lo *hotspot* e, in caso di rigetto, avrebbero potuto impugnare il provvedimento di fronte a un Tribunale civile. In alternativa, veniva altresì indicata la possibilità di presentare un ricorso d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.* (Corte europea dei diritti umani, *J. A. e al. c. Italia*, ricorso n. 21329/18, sentenza del 30 marzo 2023, par. 43, 44).

I ricorrenti, al contrario, si difendevano affermando che il rimedio indicato dal Governo (con specifico riferimento alla richiesta al Prefetto *ex art. 10, par. 2 del D. Lgs. n. 142/2015*) era destinato solo ed esclusivamente ai richiedenti asilo e dunque azionabile soltanto da quest'ultimi, categoria di cui essi non facevano parte (par. 45). La Corte condivideva la tesi dei ricorrenti ritenendo che i rimedi giurisdizionali previsti nell'ambito del D. Lgs. n. 142/2015, in quanto riferiti ai soli richiedenti asilo, risultavano irrilevanti nel caso di specie (par. 47). Per tali motivi, il ricorso veniva dichiarato ricevibile.

È interessante notare che nulla è stato espressamente affermato dalla Corte rispetto all'adeguatezza o meno del rimedio giurisdizionale alternativo indicato dal Governo, ovvero il ricorso d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.* Tuttavia, la conclusione a cui la Corte è giunta fa certamente propendere per una implicita valutazione negativa circa l'effettività di tale strumento in relazione al caso di specie (M. Porchia, "Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'hotspot di Lampedusa al vaglio della Corte EDU", in *ADIMBlog*, Aprile 2023, disponibile su www.adimblog.com, p. 3).

Ebbene, si tratta di una considerazione, seppur tacita, che si pone nettamente in contrasto con il provvedimento, a firma del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con il quale è stata ufficialmente chiusa la procedura di supervisione relativa all'attuazione, da parte dell'Italia, delle misure previste nella sentenza *Khlaifia (Khlaifia e al. c. Italia)* [GC], ricorso n. 16483/12, sentenza del 15 dicembre 2016, par. 36-40); pronuncia che riguarda un caso per molti versi analogo a quello in esame e che ha suscitato un fervente dibattito in dottrina (sul punto, si vedano: M.R. Mauro, "A Step Back in the Protection of Migrants' Rights: The Grand Chamber Judgment in *Khlaifia v. Italy*", in *Italian Yearbook of International Law* 2017, p. 289 ss.; A. Muccione, "Procedure di rimpatrio degli stranieri e divieto di espulsioni collettive nella sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani sul caso *Khlaifia*", in *Rivista AIC* 3/2017, p. 1 ss.; P. Bonetti, "*Khlaifia contro Italia*: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri", in *Quaderni Costituzionali* 2017, p. 176 ss.; A. Saccucci, "I 'ripensamenti' della Corte europea sul caso *Khlaifia*: il divieto di trattamenti inumani e degradanti e il divieto di espulsioni collettive 'alla prova' della situazione di emergenza migratoria", in *Rivista di diritto internazionale* 2017, p. 552 ss.). Nel provvedimento citato, infatti, il Comitato riteneva di poter affermare, «con un sufficiente grado di certezza», che la combinazione dei rimedi civili preventivi e compensativi indicati dal Governo italiano (ricorso d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*; ricorso per risarcimento del danno *ex art. 2043 c.c.*) potessero consentire ai migranti trattenuti negli *hotspots* di denunciare le violazioni subite di fronte ad un'autorità giurisdizionale e far valere le loro pretese (Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Khlaifia e al. c. Italia*, risoluzione CM/ResDH(2021)424 del 2 dicembre 2021). Ciò, si badi bene, nonostante il

Comitato avesse precedentemente richiesto all'Italia, come prova dell'effettività di tali rimedi, di indicare delle pronunce giurisprudenziali rilevanti in materia e l'Italia si fosse invece limitata a fornire dei precedenti che però riguardavano dei migranti detenuti non negli *hotspots* bensì nei CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri), strutture soggette a un regime giuridico diverso, il quale prevede una serie di garanzie, condizioni e procedure, del tutto estranee ed inesistenti nel sistema *hotspot* (G. Mentasti, "Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza *Khlaifia c. Italia* ma permangono criticità sul trattamento dei migranti negli *hotspots*", in *ADIMBlog*, Giugno 2022, disponibile su www.adimblog.com, pp. 5-6).

Tale contraddizione palese tra ciò che, in tale sede, è stato effettivamente dimostrato dal Governo italiano e ciò che è stato poi deciso dal Comitato sembra essere ora positivamente superata e ribaltata nella sentenza *J.A.*, sebbene sarebbe stata certamente preferibile una dichiarazione espressa da parte della Corte in materia. Ad ogni modo, da un punto di vista pragmatico, va rilevato che sembra essere molto difficile per i migranti soggiornanti negli *hotspots* comunicare con l'esterno o mettersi in contatto con dei legali, il cui supporto sarebbe chiaramente indispensabile per la presentazione di ogni ipotetica istanza (ASGI, *Report sulla visita al Centro hotspot di Lampedusa*, Agosto 2022, p. 19). Ragion per cui, in presenza di tali condizioni oggettive, qualsiasi rimedio giurisdizionale risulterebbe, di fatto, impossibile da azionare.

Infine, sembra opportuno notare che la Corte di Strasburgo ha recentemente ribadito che spetta al Governo, qualora invochi il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, provare che il rimedio eventualmente indicato sia esercitabile «in theory and in practice at the relevant time», ovvero che sia concretamente accessibile dal ricorrente e in grado di fornire un ristoro in relazione ai propri reclami, offrendo ragionevoli prospettive di successo (Corte europea dei diritti umani, *A.D. v. Greece*, ricorso n. 55363/19, sentenza del 4 aprile 2023, par. 24).

3. Nel merito, la prima doglianza ad essere esaminata dalla Corte è quella relativa alla pretesa violazione dell'art. 3 CEDU da parte dell'Italia in relazione alle condizioni di soggiorno e di trattenimento imposte ai ricorrenti all'interno dello *hotspot* di Lampedusa.

In primo luogo, la Corte ha richiamato i principi generali in materia di trattamento dei migranti all'interno di strutture detentive (anche se lo *hotspot* non può essere qualificato giuridicamente come tale, seppur di fatto lo è, come si dirà poi) desumibili dalla propria giurisprudenza precedente sul punto (*J.A.*, par. 58, il quale richiama: *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011, par. 216-222; *Tarakhel c. Svizzera* [GC], ricorso n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014, par. 93-99; *Khlaifia e al. c. Italia* [GC], ricorso n. 16483/12, sentenza del 15 dicembre 2016, par. 158-69).

Secondo tali criteri, un maltrattamento acquista una rilevanza ai sensi dell'art. 3 CEDU qualora raggiunga una soglia minima di gravità, la cui valutazione non può che essere condotta in base a tutte le circostanze del caso concreto, tra cui la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o psichici e, in alcuni casi, il sesso, l'età o lo stato di salute della vittima. Altri fattori da considerare sono individuabili nello scopo per cui il maltrattamento è inflitto, nel contesto nel quale esso si realizza e, qualora sussistente, nella specifica situazione di vulnerabilità della vittima. L'art. 3 CEDU richiede inoltre che le condizioni di trattenimento siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione delle misure detentive non sottopongano gli interessati a disagi di intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza legato alla detenzione stessa e che la loro salute e il loro benessere siano adeguatamente garantiti.

In secondo luogo, vengono presi in considerazione i numerosi rapporti nazionali ed internazionali allegati dai ricorrenti, i quali attestano, coerentemente tra loro, condizioni materiali molto critiche all'interno dello *hotspot* di Lampedusa per il periodo relativo ai fatti di causa, in particolare per quanto riguarda le pessime condizioni igienico-sanitarie, la presenza di servizi e spazi inadeguati, l'illegittima privazione della libertà personale dei soggiornanti e un uso della forza eccessivo da parte delle autorità competenti. Documenti che, sottolinea la Corte, non risultano essere stati efficacemente contestati dal Governo italiano (par. 59) e che vengono dunque considerati come affidabili e rilevanti (par. 61-63). Si fa riferimento, in particolare, al rapporto del Garante dei Detenuti (Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)*, 2017), al rapporto del Senato della Repubblica (Senato della Repubblica – Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani, *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione in Italia*, gennaio 2017), e al rapporto del CAT (Comitato contro la tortura, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, UN Doc. CAT/C/ITA/CO/5-6 del 18 dicembre 2017).

Si tratta di un riconoscimento importante dell'attendibilità del materiale probatorio prodotto dai ricorrenti, sicuramente apprezzabile in quanto ragionevole e non arbitrariamente selettivo, sia rispetto all'individuazione dei documenti da considerare che al loro effettivo contenuto, che si distanzia dal differente e critico approccio precedentemente adottato dalla stessa Corte in merito, sempre in riferimento al maltrattamento dei migranti all'interno degli *hotspots* (si veda, sul punto: A. Liguori, "Violazioni conseguenti all'attuazione della *Dichiarazione UE-Turchia* e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sugli *hotspots* greci: la sentenza *Kaak*", in *Diritti umani e diritto internazionale* 14/2020, pp. 255-256). Date tali premesse, considerando altresì la durata del trattenimento, pari a dieci giorni, la Corte conclude per la sussistenza di una violazione ai sensi dell'art. 3 CEDU.

Come già rilevato, la motivazione della Corte si fonda prevalentemente sulla particolare gravità delle condizioni di detenzione presenti all'interno della struttura (M. Porchia, "Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'*hotspot* di Lampedusa al vaglio della Corte EDU", cit., p. 5). Una simile circostanza, da un lato, incide sulla considerazione relativa alla durata del trattenimento. Infatti, se in altre occasioni la Corte aveva ritenuto un tempo di circa un mese quale indice di *brevità* della detenzione (Corte europea dei diritti umani, *Kaak e al. c. Grecia*, ricorso n. 34215/16, sentenza del 3 ottobre 2019, par. 255), nel caso di specie un periodo di dieci giorni gioca positivamente a favore dei ricorrenti in quanto viene individuato quale elemento da valutare positivamente ai fini dell'accertamento della violazione (par. 66). Dall'altro lato, la particolare gravità delle condizioni di detenzione sembra rendere non necessaria qualsiasi considerazione più approfondita circa gli eventuali profili di vulnerabilità dei ricorrenti (M. Rocca, "*J.A. and Others v. Italy – Is the European Court of Human Rights turning its focus to maritime migrants?*" in *EJIL: Talk!*, 17 aprile 2023, disponibile su www.ejiltalk.org). Si ritiene, ad ogni modo, che non possa parlarsi di una generica sconfessione del c.d. *vulnerability-based approach* bensì di un allontanamento consapevole e circoscritto al singolo caso. In altre parole, è l'ampio superamento, nel caso di specie, della soglia di gravità richiesta ai sensi dell'art. 3 CEDU a far sì che l'esame non debba focalizzarsi sulla situazione individuale dei ricorrenti, la quale viene tacitamente ritenuta irrilevante. Tuttavia, la mancata considerazione di tale profilo non implica chiaramente che l'elemento relativo alla vulnerabilità della vittima non possa, in linea generale, efficacemente incidere o addirittura essere determinante ai fini della valutazione di un maltrattamento *ex art. 3 CEDU*. Si noti, ad esempio, che nella recente sentenza *A.D. c. Grecia*,

relativa alla detenzione di una donna incinta all'interno dello *hotspot* di Samos, la Corte fa più volte riferimento ai diritti delle donne in stato di gravidanza e al bisogno di cure e servizi specialistici da parte della ricorrente proprio ai fini dell'accertamento di un maltrattamento rilevante ai sensi dell'art. 3 CEDU (*A.D. c. Grecia*, par. 34). Difatti, dal testo della pronuncia appena menzionata, anche a fronte di una motivazione abbastanza scarna, pare difficile capire se le condizioni di detenzione all'interno dello *hotspot* di Samos possano essere qualificate come inumane e degradanti nei confronti di tutti i migranti ivi presenti o solo nei confronti della ricorrente, data la sua particolare condizione (K. Schayani, M. Maydell, "Inhuman and Degrading 'Hotspots' at the EU Borders: An Analysis of How the ECtHR Rejects the Attempt to Push Asylum Seekers Into De Facto Legal Vacuums at the Borders of the EU", in *Völkerrechtsblog*, 27 Aprile 2023, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org).

4. La seconda questione di merito esaminata dalla Corte è quella relativa alla presunta violazione degli art. 5 par. 1, 5 par. 2, 5 par. 4. CEDU, in relazione all'illegittima detenzione lamentata dai ricorrenti nei dieci giorni della loro permanenza nello *hotspot* di Lampedusa.

In prima battuta, la Corte ha richiamato l'eccezione prevista ex art. 5 par. 1 (f) CEDU, secondo cui una restrizione alla libertà personale può essere autorizzata: 1) qualora sia finalizzata ad impedire che una persona entri illegalmente nel territorio dello Stato (c.d. *first limb* - applicabile ai fatti di causa) 2) qualora si tratti dell'arresto o della detenzione regolari di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione (c.d. *second limb* - non applicabile al caso di specie se non per le poche ore intercorrenti tra la consegna dei provvedimenti di respingimento e l'effettivo rimpatrio dei ricorrenti) (par. 79, 84). È stato inoltre precisato che una detenzione imposta ai sensi dell'art. 5 par. 1 (f) deve in ogni caso rispettare i criteri di *legalità* e *non arbitrarietà*. Il primo implica che la detenzione sia supportata da adeguata base giuridica, sostanziale e procedurale, e che sia applicata in conformità a quest'ultima (par. 80, 85). Il secondo parametro invocato (non arbitrarietà), declinato con particolare riferimento al c.d. *first limb*, rilevante nel caso in esame, viene invece considerato sussistente qualora la detenzione si realizzi in buona fede, sia strettamente connessa all'obiettivo di prevenire l'ingresso non autorizzato di un soggetto nel territorio nazionale, e qualora le condizioni di detenzione risultino appropriate (par. 82).

Nell'analisi del primo criterio, la Corte preliminarmente individua la *ratio* sottesa al modello *hotspot* e dunque richiama, quali fonti rilevanti, l'Agenda Europea sulla Migrazione (Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, COM(2015) 240 final, del 13 maggio 2015) e la successiva *Road Map* adottata dall'Italia (Ministero dell'Interno, *Road Map italiana*, 28 settembre 2015) secondo cui gli *hotspots* dovrebbero operare quali centri di prima registrazione ed identificazione dei migranti, con il duplice obiettivo di assicurare, da un lato, la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale a coloro che ne manifestino l'intenzione e, dall'altro, di indirizzare i migranti irregolari verso le strutture competenti. Dunque gli *hotspots* «were not intended [...] to serve as detention centres but rather as identification and dispatching facilities» (par. 88).

D'altra parte, la Corte ha correttamente ritenuto che né la normativa interna relativa all'istituzione degli *hotspots* né tantomeno la normativa europea eventualmente applicabile, contengano una puntuale disciplina relativa alla detenzione dei migranti all'interno di queste strutture (par. 89-91).

Quanto alla prassi, invece, le numerose relazioni redatte da istituzioni nazionali, internazionali e da organizzazioni della società civile, prese in considerazione dalla Corte, danno atto, concordemente tra loro, di una situazione di vera e propria detenzione dei migranti

soggiornanti nello *hotspot* di Lampedusa. Quest'ultimo viene infatti descritto come una struttura fisicamente chiusa, circondata da sbarre, cancelli e recinzioni metalliche, e nella quale viene concretamente impedito alle persone ivi presenti di allontanarsi liberamente (par. 92). Di conseguenza, dopo aver ribadito che il quadro giuridico italiano vigente all'epoca dei fatti di causa non consentiva (e non consente tutt'ora) una detenzione dei migranti all'interno dello *hotspot* di Lampedusa, e non essendo quest'ultimo neppure identificato quale istituto detentivo in nessuna norma di legge (par. 95), la Corte ha qualificato la restrizione della libertà imposta ai ricorrenti non giustificabile ai sensi del c.d. *first limb* dell'eccezione prevista ex art. 5, par. 1, lett. f, CEDU, riscontrando dunque una violazione degli art. 5 par. 1, 5 par. 2, 5 par. 4. CEDU (par. 97).

Dunque, l'esame relativo al secondo parametro (non arbitrarietà della detenzione) non viene analiticamente affrontato dalla Corte in quanto il primo test presupposto, quello attinente alla legalità, non risultava superato.

5. L'ultimo aspetto analizzato in sentenza attiene al riconoscimento della violazione dell'art. 4 del Protocollo 4 annesso alla CEDU.

Anzitutto va ricordato che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di espulsioni collettive ha subito una rilevante espansione nel corso degli ultimi anni, presumibilmente a causa del taglio sempre più orientato alla chiusura delle frontiere esterne assunto dalle politiche migratorie dell'Unione e dei singoli Stati membri (per un esame più approfondito, si vedano: S. Borelli, "Pushing Back Against Push-backs: A Right of Entry for Asylum Seekers Unlawfully Prevented from Reaching Italian Territory", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2020, p. 236 ss.; E. Zaniboni, "Contenimento dei flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali tra effettività e mito: il divieto di espulsione collettiva di stranieri dopo il caso N.T. e N.D" in *Studi sull'integrazione europea* 2020, p. 711 ss.; A. Fazzini, "'Buoni' e 'cattivi' alle frontiere terrestri: la progressiva definizione del divieto di espulsioni collettive a margine della sentenza M.K." in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 534 ss.; B. Cortese, "Il divieto di espulsioni collettive: riflessioni sul rischio di snaturamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione alle sue frontiere esterne", in *Giuseppe Tesouro. Un uomo, un europeista.*, A. Tizzano, P. De Pasquale, F. Ferraro, R. Mastroianni (a cura di), Napoli, 2023, p. 245 ss.).

Nel caso di specie, la Corte dapprima ricorda la definizione di espulsione collettiva qualificandola come «any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken following, and on the basis of, a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group» (*J.A. e al.*, par. 106; *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], ricorsi nn. 8675/15 e 8697/15, sentenza del 13 febbraio 2020, par. 193-201).

Quanto alla nozione di espulsione, viene dunque confermata l'irrilevanza della denominazione formale dell'atto, purché esso abbia come conseguenza diretta l'allontanamento forzato del soggetto dal territorio dello Stato (*Khlaifia e al. c. Italia* [GC], par. 243). D'altra parte, la natura collettiva della misura, e come tale vietata dalla Convenzione, viene fatta invece coincidere con l'assenza di un appropriato esame individuale della situazione di ogni ricorrente (*Conka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99, sentenza del 4 febbraio 2022, par. 59; *M.K. e al. c. Polonia*, ricorsi nn. 40503/17, 42902/17, 43643/17, sentenza del 23 luglio 2020, par. 201). Esame individuale che, tuttavia, non deve necessariamente realizzarsi attraverso un colloquio personale (c.d. *proper interview*) (*J. A. e al. c. Italia*, par. 106; *Khlaifia e al. c. Italia* [GC], par. 248).

Individuate tali premesse teoriche, la Corte procede alla loro applicazione concreta al caso di specie, considerando una serie di elementi fattuali come determinanti ai fini dell'accertamento della violazione. In particolare, viene dapprima rilevata, in riferimento a

tutti i ricorrenti, l'assenza di un colloquio individuale preventivo rispetto all'emissione dell'ordine di respingimento; circostanza peraltro non contestata dal Governo (par. 107). Si afferma inoltre che il colloquio non è certamente sostituibile dalla mera compilazione del c.d. *foglio notizie*, il quale contiene una serie di informazioni basilari relative ai migranti, raccolte attraverso un questionario molto conciso e non sempre interamente comprensibile dagli interessati (par. 111). Viene altresì stigmatizzato il contenuto standardizzato degli atti di respingimento differito, emessi nei confronti dei ricorrenti, dal quale non è certamente desumibile un adeguato esame individuale di ogni singola posizione (par. 108). Infine, è posto l'accento sul brevissimo lasso di tempo tra la consegna dei decreti di respingimento e l'effettiva espulsione dei ricorrenti, così come sull'incapacità degli stessi di comprenderne il testo e sulla mancata consegna delle copie di almeno due atti su quattro; circostanze che vengono considerate come ostative rispetto alla possibilità di fare appello contro tali provvedimenti (par. 113). Sulla base di tali elementi, la Corte riconosce una violazione dell'art. 4 del Protocollo 4 CEDU.

Ebbene, da una siffatta motivazione sembra potersi desumere la rilevanza di due tipologie di garanzie procedurali derivanti dal divieto di espulsioni collettive: 1) quelle *ex ante*, ovvero attinenti al periodo che precede l'emissione e la consegna del provvedimento di respingimento; 2) quelle *ex post*, e cioè relative al lasso di tempo intercorrente tra la consegna del provvedimento e l'effettivo allontanamento del soggetto dal territorio dello Stato. Ciò che emerge, infatti, e che appare significativo, è che ai fini dell'accertamento della violazione dell'art. 4 del Protocollo 4 CEDU non viene considerato rilevante soltanto il comportamento della autorità nella fase antecedente all'espulsione, e in base al quale questa sia stata determinata, bensì anche le circostanze che hanno *di fatto* impedito ai ricorrenti di contestare gli atti di respingimento e di impugnarli di fronte a un'autorità giurisdizionale.

Le modalità di redazione degli atti di respingimento, il breve lasso di tempo concesso ai ricorrenti per esaminarli, l'impossibilità di comprenderli pienamente, la mancata consegna delle copie di alcuni dei provvedimenti emessi sono circostanze che attengono non tanto alla fase relativa alla valutazione della situazione individuale dei ricorrenti, al fine di decidere se respingerli o meno, bensì alla fase successiva all'espulsione stessa e relativa invece all'opportunità di fare appello avverso tale decisione. Eppure, le circostanze appena menzionate sono considerate rilevanti ai fini del rispetto della disposizione in esame (par. 113) e dunque, pur in assenza di una statuzione esplicita sul punto, si ritiene che possano essere ricomprese all'interno delle garanzie procedurali minime derivanti dal divieto di espulsioni collettive.

Tornando invece al primo gruppo di garanzie procedurali discendenti dall'art. 4 Protocollo 4 CEDU (quelle per così dire *preventive*), esse trovano certamente il loro fondamento nell'esame individuale. Cosa debba intendersi per esame individuale, tuttavia, non sembra ancora chiaro. Infatti, da un lato, la *proper interview* non viene ritenuta indispensabile (par. 106), dall'altro, la compilazione del c.d. *foglio notizie* non si considera parimenti sufficiente (par. 111). Sul punto, la Corte, almeno sulla carta, sembrerebbe riconfermare l'approccio già adottato in *Khlaifia* secondo cui, a prescindere dal colloquio personale, ciò che rileva è che gli interessati abbiano la concreta e genuina possibilità di esplicitare alle autorità competenti la propria situazione individuale, in modo da poter comunicare eventuali ragioni ostative al respingimento, le quali dovranno essere esaminate «in an appropriate manner» dallo Stato (*J. A. e al. c. Italia*, par. 106; *Khlaifia e al. c. Italia* [GC], par. 248).

In *Khlaifia*, seguendo tale impostazione, la Corte arriva a negare l'esistenza di un respingimento collettivo proprio perché, nonostante l'assenza di una *proper interview*, le circostanze del caso concreto avrebbero in ogni caso consentito ai ricorrenti di manifestare nei confronti delle autorità, di propria iniziativa, delle eventuali ragioni atte a prevenire e ad escludere un

successivo rimpatrio (*Khlaifia e al. c. Italia* [GC], par. 249). Tale possibilità veniva positivamente desunta dalla presenza di mediatori culturali e interpreti all'interno del centro, i quali potevano assicurare una reciproca comunicabilità tra ricorrenti e autorità preposte, e dalla durata della permanenza nello *hotspot* da parte dei migranti, pari a dieci giorni, un lasso di tempo ritenuto utile per poter procedere in tal senso.

In *J.A.*, al contrario, un adeguato esame preventivo della situazione individuale dei ricorrenti viene negato senza però specificare che le condizioni materiali all'interno della struttura non consentivano agli stessi, i quali non erano stati in ogni caso sottoposti ad un colloquio personale, di mettersi in contatto con le autorità competenti e far valere di fronte a loro le proprie ragioni al fine di evitare il respingimento. Di conseguenza, o tale considerazione va intesa come presunta, seppur testualmente assente, oppure siamo di fronte ad un rovesciamento della questione, tale per cui, in mancanza di una *proper interview*, è comunque necessario che lo Stato si attivi e prenda una qualche iniziativa *positiva*, che sia finalizzata ad analizzare ogni singola posizione soggettiva prima di predisporre un rimpatrio. Iniziativa che non potrebbe in ogni caso limitarsi alla mera "identificazione" dei migranti, se così si può chiamare, attraverso il c.d. *foglio notizie*, ritenuta insufficiente, ma che dovrebbe implicare un *quid pluris*.

6. In conclusione, la sentenza *J.A.* va indubbiamente accolta con favore in quanto riconosce senza ambiguità una serie di aspetti critici relativi all'intero modello *hotspot*, con particolare riferimento alla sua implementazione da parte dell'Italia.

In primo luogo, similmente a quanto già notato in *Khlaifia*, la Corte dà atto della vera e propria distorsione che tali strutture hanno subito nella prassi, rispetto al loro oggetto e scopo originari. Anziché centri di prima registrazione ed identificazione, idealmente volti ad ospitare migranti per un periodo quanto più breve possibile, e finalizzati al loro ricollocamento in strutture competenti, in base alle rispettive istanze, gli *hotspots* si sono trasformati *de facto* in centri di soggiorno a lunga permanenza, all'interno dei quali vengono poste in essere delle vere e proprie forme di detenzione, totalmente sfornite di una base giuridica, non soggette ad un controllo giurisdizionale e dunque assolutamente arbitrarie (F. Garelli, "La Corte Edu torna a pronunciarsi sulla gestione del fenomeno migratorio e sulla detenzione dei migranti nel CPAS di Lampedusa. Il caso *J.A. e a. c. Italia*" in *Ordine internazionale e diritti umani* 2/2023, p. 421; F. Vassallo Paleologo, "Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti", in *GiustiziaInsieme*, 4 febbraio 2023, disponibile su www.giustiziainsieme.it). Da questo punto di vista, gli *hotspots* possono essere definiti come dei «non luoghi», perché un luogo non giuridicamente regolamentato è un luogo che non esiste e dunque un luogo in cui tutto può accadere. Come efficacemente commentato: «la smaterializzazione del luogo consente di allontanarlo, nascondere allo sguardo, al controllo, di porlo al di fuori del sistema e, di conseguenza, renderlo *legibus solutus*» (L. Caraceni, "Dalla "detenzione" al "trattenimento" dello straniero: un lessico giuridico spregiudicato per eludere le garanzie dell'habeas corpus", in *Cultura giuridica e diritto vivente* 2022), p. 10-11).

Dunque, non può che essere condivisa la denuncia, che arriva ancora una volta dai giudici di Strasburgo, rispetto all'illegalità delle condotte consolidate in tali centri, con particolare riferimento alla restrizione della libertà personale dei singoli. Altresì condivisibile è l'invito rivolto allo Stato italiano a chiarire quanto prima la natura giuridica degli *hotspots* nonché a specificare, attraverso un intervento normativo, le garanzie sostanziali e procedurali delle persone ivi soggiornanti (*J.A.*, par. 96).

Ad oggi, nonostante siano passati anni dalla sentenza *Khlaifia*, così come riformata dalla Grande Camera, tale auspicio non è mai stato seriamente preso in considerazione.

L'unica modifica legislativa rilevante sul punto, se così si può definire, è stata introdotta con il cd. 'decreto Salvini' (D.L. n. 113/2018) e confermata con il c.d. 'Decreto Lamorgese' (D.L. n. 130/2020). Si tratta del rinnovato art. 6 del D. Lgs. n. 142/2015, il quale prevede la possibilità di 'trattenere' negli *hotspots*, per un massimo di trenta giorni, i richiedenti protezione internazionale in appositi luoghi. Dunque, tale norma, non priva di criticità (si veda: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Parere sul Decreto-Legge 21 ottobre 2020 n. 130 [...]*, 20 novembre 2020 pp. 4-5), sembrerebbe introdurre una base legale, seppur minima ed insufficiente, per la detenzione dei migranti presenti nei CPISA, specificando in ogni caso che quest'ultima potrà essere prevista a soli fini identificativi, per un tempo strettamente limitato, in dei luoghi adatti e potrà riguardare solo ed unicamente i richiedenti asilo. Dunque, nessuna garanzia procedurale e giurisdizionale all'orizzonte né tantomeno alcuna soluzione per la detenzione dei non richiedenti asilo (G. Mentasti, "Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza *Khlaifia c. Italia* ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli *hotspots*", cit., pp. 4-5; G. Felici, M. Gangitano, "La detenzione dei migranti negli *hotspots* italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale", in *Sistema Penale* 1/2022, p. 54-61).

Da un punto di vista pratico, al contrario, la situazione esistente all'interno degli *hotspots*, con particolare riferimento a quello di Lampedusa, non sembra essere affatto cambiata in termini di illegittimo confinamento dei soggiornanti, se non in senso peggiorativo (ASGI, *Report sulla visita al Centro hotspot di Lampedusa*, cit., pp. 1-21; ASGI (Progetto *In Limine*), *Hotspot di Lampedusa: sempre più un luogo di confinamento, chiuso anche il "buco nella recinzione"*, 18 Agosto 2021, disponibile su www.inlimine.asgi.it). In secondo luogo, la pronuncia in commento ha sicuramente il pregio di riconoscere le gravissime condizioni materiali di soggiorno all'interno dello *hotspot* di Lampedusa, le quali vengono identificate come maltrattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 CEDU a prescindere dall'eventuale esistenza di situazioni soggettive di particolare vulnerabilità.

Inoltre, in relazione alla medesima violazione, il carattere assoluto dell'art. 3 CEDU torna ad essere ribadito nella sua pienezza in quanto viene negata la possibilità di derogare a tale disposizione anche in presenza di circostanze eccezionali, come quelle che potrebbero verificarsi nella gestione di importanti flussi migratori in ingresso per gli Stati che si trovano alle frontiere esterne dell'Unione (*J.A.*, par. 65, e giurisprudenza ivi richiamata). Si assiste dunque ad un completo superamento dell'esimente emergenziale, la quale aveva invece trovato fin troppo spazio in *Khlaifia*, sollevando ragionevoli critiche (A. Saccucci, "I 'ripensamenti' della Corte europea sul caso *Khlaifia*: il divieto di trattamenti inumani e degradanti e il divieto di espulsioni collettive 'alla prova' della situazione di emergenza migratoria", cit., p. 555).

Infine, anche in relazione al divieto dei respingimenti collettivi vengono identificati alcuni punti fermi di non trascurabile rilevanza: l'insufficienza del c.d. *foglio notizie* ai fini dell'espletamento dell'esame individuale, la necessità che venga consegnata una copia dei provvedimenti di respingimento agli interessati e che questa risulti pienamente comprensibile agli stessi, la possibilità di desumere da un contenuto standardizzato dei provvedimenti l'assenza di una adeguata analisi delle situazioni singole. Vengono inoltre maggiormente specificate le garanzie procedurali minime derivanti dall'art. 4 Protocollo 4 CEDU e, nel parere di chi scrive, esse vengono estese anche alla fase successiva all'emissione e alla consegna dei provvedimenti di respingimento ma precedente all'effettivo rimpatrio.

Va peraltro considerato che la circostanza per cui i fatti di causa riguardano dei migranti tunisini non è certamente casuale. È infatti ben noto che già nel 2011, a seguito della Rivoluzione dei Gelsomini in Tunisia e del conseguente considerevole aumento dell'afflusso di mi-

granti in arrivo in Italia (CeSPI, *L'impatto delle Primavere arabe sui flussi regionali e migratori verso l'Italia*, 59/2012, p. 33), veniva siglato un primo accordo tra i due governi, con il quale la Tunisia si impegnavano a rafforzare il controllo delle sue coste e ad accettare il rimpatrio dei cittadini tunisini giunti illegalmente in Italia, senza però che venisse specificato nulla in merito alle modalità di svolgimento dei respingimenti. Il testo dell'accordo, dapprima mantenuto segreto, è stato reso pubblico, soltanto in parte, nella forma di un processo verbale di un incontro tra i ministri dell'interno dei due Paesi, nell'ambito del caso *Khlaifia* (*Proces verbal de la réunion entre le ministre de l'Intérieur de la République Tunisienne et le ministre de l'Intérieur de la République Italienne* (Tunis, les 4 et 5 avril 2011)). Questo primo accordo veniva seguito da una ulteriore dichiarazione congiunta del 2017 (*Declaration conjointe a l'occasion de la visite de S.E. M. Bèji Caïd Essebsi à Rome le 9 février 2017*), volta a consolidare i patti già intercorsi, e da ultimo, da un memorandum d'intesa del giugno del 2021 (*Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica tunisina in materia di cooperazione allo sviluppo per il periodo 2021-2023*), con il quale l'Italia stanziava ben 200 milioni di euro in favore della Tunisia in cambio di una stretta collaborazione per rimpatri veloci, nel nome dell'ormai spregiudicata esternalizzazione delle frontiere. Tali accordi, la cui natura giuridica è discussa, trattandosi di documenti informali, poco trasparenti, spesso non pubblici, se non resi noti dietro specifica richiesta di accesso agli atti (M. Cociglio, L. Figoni, M. Mattiolo, *Le conseguenze concrete degli accordi fantasma: Italia e Tunisia fra rimpatri e opacità*, 20 dicembre 2020, disponibile su www.sciabacaoruka.asgi.it), si sono tradotti, nella prassi, com'era prevedibile, in un massiccio aumento dei rimpatri in Tunisia, che si attuano sovente attraverso procedure di respingimento accelerate ed arbitrarie, come quelle denunciate nel caso in esame – le c.d. *riammissioni informali* (Avocats sans Frontières (ASF), Le Forum Tunisien pour les Droits Économiques et Sociaux (FTDES), Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Studio sulle condizioni di soggiorno e sui percorsi dei migranti tunisini rimpatriati dall'Italia*, Marzo 2022).

Con uno sguardo al presente, tale situazione, tuttora in essere, si appalesa ancor più allarmante se si considera la profonda ed attuale crisi economica, sociale e democratica che affligge la Tunisia, e che ha destato serie preoccupazioni in termini di rispetto dei diritti umani all'interno del paese (Amnesty International, Euromed Rights, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, *EU Foreign Ministers should take effective measures to address the rapidly growing human rights crisis in Tunisia*, 14 March 2023), nonostante la Tunisia, alquanto discutibilmente, sia stata inserita dal Governo italiano nella lista dei c.d. *paesi sicuri*, aggiornata da ultimo con Decreto del 17 marzo 2023 (in senso critico, si vedano: R. B. Amor, M. Costa, "La Tunisie entre la classification de «pays sûr» et la réalité d'un pays à la dérive", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2021, p. 1 ss.; M. Giuffrè, C. Denaro, F. Raach, "On 'Safety' and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a "Safe Country of Origin" and a "Safe Third Country", in *European Journal of Migration and Law* 2022, p. 570 ss.).

Elena Ardito*

ABSTRACT. Hotspot Approach and Collective Expulsion in *J.A. and others v. Italy*

With the judgment *J.A. and others v. Italy*, delivered on 30 March 2023, the European Court of Human Rights recognized the material conditions of the Lampedusa *hotspot* as inhuman and degrading treat-

* Dottoranda in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Piaggia dell'Università, 2- 62100, Macerata, e.ardito@unimc.it.

ments, regardless of any *vulnerability-based approach*. Moreover, the restrictions on personal freedom suffered by migrants hosted in the centre are once again stigmatized by the Court such as forms of arbitrary and illegitimate detention. Finally, the absence of an assessment of the applicants' individual situation before their repatriation therefore qualified their expulsion as collective.

Keywords: European Court of Human Rights; hotspot approach; migrants detention; inhuman and degrading treatments; pushbacks; prohibition of collective expulsion.