

ANNUARIO ADIM 2023

Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione

A cura di

Giampiero Cassola - Giulia Del Turco
Federica Passarini - Mario Savino - Michela Tuozzo

Editoriale Scientifica

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del progetto PRIN 2022 “Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU” (EUROPATHWAYS - CUP J53D23005740006). L’iniziativa è promossa dall’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.



Finanziato
dall’Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell’Università
e della Ricerca



ItaliaDomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Int:ME
PROGRAMMA DI MIGRAZIONI IN EUROPA



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2024
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-235-0052-1

<i>Introduzione</i>	9
---------------------	---

PARTE I
LE TENDENZE EUROPEE E INTERNAZIONALI

L'APPROVAZIONE DEL NUOVO PATTO

MARIO SAVINO, Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri	19
DANIELA VITIELLO, L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge	27

LA PROCEDURA DI FRONTIERA:

VERSO UNA DETENZIONE SU LARGA SCALA DEI RICHIEDENTI ASILO

VIRGINIA PASSALACQUA, La nuova procedura di frontiera e il trattenimento del richiedente asilo: profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione	43
MARIO SAVINO, Procedura di frontiera e alternative al trattenimento dei richiedenti asilo: il decreto ministeriale sulla garanzia finanziaria è legittimo?	51
MARIO SAVINO, Ancora su procedura di frontiera e misura alternativa della garanzia finanziaria: i limiti dell'approccio del Tribunale di Catania	59

LA PROCEDURA DI FRONTIERA:

VERSO UNA DETENZIONE SU LARGA SCALA DEI RICHIEDENTI ASILO?

MARIO SAVINO, FLAVIO VALERIO VIRZÌ, Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità	71
MARIO SAVINO, La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa	83
ANNA LIGUORI, Storica sentenza della Corte suprema sull'accordo Regno Unito-Ruanda	95

I MIGRANTI TRA RESPINGIMENTI E STRUMENTALIZZAZIONI

MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, Migration Flows as an Instrument of Political Pressure: The Case of Morocco	105
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, Push-backs and International Law Violations at Greek Borders	113
KAMILLA GALICZ, Un nuovo capitolo sull'incompatibilità in materia di asilo: la normativa emergenziale ungherese davanti alla Corte di Giustizia	121
CHIARA RAUCEA, Refusal of Entry or Return? The CJEU's Ambiguous Conclusions in <i>Adde and Others</i>	129

IL SOCCORSO IN MARE TRA ESIGENZE UMANITARIE E DI POLIZIA

CARMELO DANISI, What Role for the Convention against Enforced Disappearance in Times of Migrant Shipwrecks in Europe?	143
FRANCESCA DE VITTOR, Controllo dell'immigrazione irregolare o soccorso a naufraghi? Sulla compatibilità con gli obblighi in materia di soccorso della classificazione di eventi SAR come operazioni di polizia	155
LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e <i>smuggling</i> : l'anomalia ermeneutica dello scafista passeggero	163
MICHELA TUOZZO, Le nuove regole del soccorso in mare: quale coerenza tra mezzo e fine?	171
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, The Sea Watch Case Before the European Court of Justice: Is There a Difference Between Occasional and Systematic SAR Activities?	177
FILOMENA PISCONTI, Definizione di "Place of Safety" nella materia dei soccorsi in mare: siamo di fronte a una svolta interpretativa? Brevi riflessioni a partire dalla sentenza del tar Lazio sez. III, 19 giugno 2023, n. 10402	185

LA DIGITALIZZAZIONE NELLA GESTIONE DEI FLUSSI

MARCO GERBAUDO, The Solidarity Platform: Re-designing Operational Cooperation within the EU Migration Policy	195
OLIMPIA GIULIANA LODDO, ANDREA ADDIS, Tre funzioni dell'IA nella gestione dei flussi migratori	205
ERIK LONGO, Il possibile impatto dell'AI Act sull'immigrazione: iniziamo a discuterne	215

FRANCESCA TASSINARI, The Role of EU-LISA in the Implementation of the Interoperability Framework	223
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

PARTE II LE SCELTE POLITICHE NAZIONALI

LA RESTRIZIONE DELL'ASILO

MAURIZIO AMBROSINI, Le tre politiche migratorie del governo Meloni	235
SALVATORE CURRERI, L'oscillazione del pendolo, ovvero delle restrizioni della protezione speciale dopo la conversione del decreto legge n. 20/2024 (c.d. Cutro)	243
GIULIA MENTASTI, "Decreto Cutro": gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione	249
ELISA CAVASINO, Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia in "emergenza sistemica"?	257

IL RILANCIO DELLA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

ELENA VALENTINI, Il trattenimento in Italia, tra passato, presente e futuro: verso un ricorso massiccio alla detenzione amministrativa?	267
ROBERTO CHERCHI, Il trattenimento dello straniero nei c.p.r. secondo il decreto-legge 124/2023, o di come valorizzare le <i>worst practices</i>	275
ELEONORA CELORIA, La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive	285

L'ACCESSO DEI MIGRANTI AL LAVORO

MADIA D'ONGHIA, CLAUDIO DE MARTINO, Lavoro e immigrazione: una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?	297
ROBERTO CHERCHI, Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali	303
CLAUDIO DE MARTINO, Il primo decreto flussi del Governo Meloni tra (poche) novità e (molte) conferme	311

LA DIFFICILE INTEGRAZIONE

BARBARA GIOVANNA BELLO, Perspective on “Second Generations” in Today’s Italy: To Be or not to Be a Citizen?	321
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Sull’iscrizione anagrafica e sulla registrazione dei dati di stato civile dei familiari del protetto internazionale	329
GIANLUCA MARCANTOGNINI, Certificato di residenza anagrafica e conversione o rinnovo del permesso di soggiorno	337
ALESSIO CARACCIOLLO, I “nuovi” requisiti per l’accesso degli stranieri extra-UE all’assegno di inclusione	343
MICHELA GIACHETTI FANTINI, Il diritto al pediatra di libera scelta dei minori stranieri irregolari: un traguardo importante per la tutela della salute di ogni bambino	351
PAOLO IAFRATE, La conversione dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati neomaggiorenni a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 50/2023	361
FEDERICO ORSO, L’apertura di corridoi umanitari verso l’Italia. Opportunità e problemi	369

PARTE III

IL SISTEMA DI TUTELA TRA RESISTENZA E ARRETRAMENTI

LA RIDUZIONE DEGLI AUTOMATISMI

LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, Immigrazione e stupefacenti: dalla Consulta il richiamo a ragionevolezza e proporzionalità	389
ANDREA DE PETRIS, Germania: la riduzione automatica dei sussidi per i richiedenti asilo è incostituzionale	397

IL TRATTENIMENTO ALL’INGRESSO E L’APPROCCIO HOTSPOT

ADELE DEL GUERCIO, Trattenimento arbitrario e violazione dei diritti umani nell’hotspot di Lampedusa. C’è ancora un giudice a Strasburgo	407
CATERINA DRIGO, La detenzione arbitraria dei migranti nell’hotspot di Lampedusa. Da <i>Kblaifia et al c. Italia</i> a <i>J.a. c. Italia: a never ending story</i>	417
FRANCESCO LUIGI GATTA, La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d’Europa	427

MARILÙ PORCHIA, Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'hot-spot di Lampedusa al vaglio della Corte EDU	435
FRANCESCA RONDINE, Al di là della frontiera: la Corte EDU condanna nuovamente l'Italia per il trattamento dei migranti irregolari durante la "crisi" del 2015	443
FRANCESCA RONDINE, <i>H.N. c. Ungheria</i> : la corte EDU ritorna sul trattamento dei richiedenti asilo in occasione del loro ingresso sul territorio	451

LE GARANZIE PROCEDURALI

FLAVIO VALERIO VIRZI, La Corte EDU nel caso <i>Poklikayew</i> : le garanzie procedurali dello straniero dinanzi al segreto per ragioni di sicurezza nazionale	461
MARCO MAGRI, Il diniego di atti autorizzatori in materia migratoria: la rilevanza delle sopravvenienze	469
LAURA PERGOLIZZI, Termine di impugnazione ed efficacia del provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale	477
STEFANIA DALL'OGGIO, Sì alla conversione in lavoro del permesso di soggiorno per protezione speciale richiesto direttamente al Questore	487
CRISTIANA LAURI, Itinerari della giurisprudenza amministrativa in materia di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo	493
LORENZO BERNARDINI, Una sentenza non tradotta, un "pregiudizio effettivo" non dimostrato: verso la relativizzazione dell'assistenza linguistica?	501

LE ALTRE FORME DI TUTELA

GIORGIA BALDI, Gendering the Shamima Begum case: "Jihadi brides" and the victim/perpetrator dichotomy	511
ILARIA NIGRO, Riconoscimento dello status di rifugiato alle donne vittime di tratta	519
MARILÙ PORCHIA, La fine del <i>délit de solidarité</i> ? Il Tribunale di Bologna rimette alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale sulla criminalizzazione del favoreggiamento dell'ingresso irregolare di stranieri	529
FRANCESCA TASSINARI, Il rifiuto di (re)ingresso in frontiera dei soggiornanti di lungo periodo in Italia	537
FRANCESCO LUIGI GATTA, La banalità dell'espulsione: il nuovo Comitato <i>ad hoc</i> sull'immigrazione istituito dalla Corte EDU	543

**IL TRATTENIMENTO ALL'INGRESSO
E L'APPROCCIO HOTSPOT**

TRATTENIMENTO ARBITRARIO E VIOLAZIONE DEI DIRITTI
UMANI NELL'HOTSPOT DI LAMPEDUSA.
C'È ANCORA UN GIUDICE A STRASBURGO

Adele Del Guercio *

SOMMARIO: 1. I fatti all'origine dei ricorsi *M.A.*, *B.A.* e *A.S. c. Italia*. – 2. Le violazioni della CEDU riscontrate. – 3. Alcune riflessioni nel merito delle sentenze.

1. *I fatti all'origine dei ricorsi M.A., B.A. e A.S. c. Italia*

Il 19 ottobre 2023, con le sentenze *M.A.*¹, *B.A.*² e *A.S. c. Italia*³, la Corte europea dei diritti umani è intervenuta ancora sulle condizioni di accoglienza e di trattenimento dei migranti nell'hotspot di Lampedusa, confermando la posizione già espressa nel giudizio *J.A. e altri c. Italia* del 30 marzo 2023⁴. Va precisato che nei casi in oggetto a pronunciarsi è stato il Comitato di tre giudici, istituito nel luglio 2023⁵ con lo scopo precipuo di esaminare ricorsi che ricadono in una giurisprudenza consolidata in materia di immigrazione⁶.

I fatti all'origine dei ricorsi che hanno portato alle pronunce in esame sono simili, come analogo è l'iter argomentativo seguito dal Comitato e le conclusioni cui giunge. Ad essere coinvolti sono dei cittadini tunisini giunti a

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

¹ Corte Edu, sentenza del 19 ottobre 2023, *M.A. c. Italia*, ric. n. 13110/18.

² Corte Edu, sentenza del 19 ottobre 2023, *A.B. c. Italia*, ric. n. 13755/18.

³ Corte Edu, sentenza del 19 ottobre 2023, *A.S. c. Italia*, ric. n. 20860/20.

⁴ Corte Edu, sentenza del 30 marzo 2023, *J.A. e altri c. Italia*, 21329/18, su cui E. ARDITO, *L'approccio hotspot e la prassi dei respingimenti collettivi nella sentenza J.A. e al. c. Italia*, in *DUDI*, n. 2, 2023, pp. 488-498; 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*, in *ADiM Blog*, maggio 2023; M. PORCHIA, *Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'hotspot di Lampedusa al vaglio della Corte EDU*, in *ADiM Blog*, aprile 2023; 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. Sia consentito rinviare anche al nostro A. DEL GUERCIO, *La dignità dei migranti alle frontiere europee*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 4, 2023, pp. 151-171.

⁵ <https://www.echr.coe.int/w/new-thematic-committee-for-immigration-related-cases>.

⁶ F.L. GATTA, *La banalità dell'espulsione: il nuovo Comitato ad hoc sull'immigrazione istituito dalla Corte EDU*, in *ADiM Blog*, agosto 2023.

Lampedusa tra l'ottobre 2017 e l'ottobre 2019 e ivi trattenuti, in condizioni poco dignitose, nel centro di primo soccorso accoglienza (CPSA) di Contrada Imbriacola, designato come hotspot dall'art. 17 del d.l. n. 13 del 17 febbraio 2017 (cd. decreto Minniti)⁷.

A.B. sbarca nell'isola il 30 ottobre 2017, viene identificato e gli viene fatto compilare il *foglio notizie*, nel quale vengono raccolte informazioni basilari sull'identità, la provenienza, il confine di ingresso e la ragione dell'espatrio; rispetto a quest'ultima, è possibile scegliere tra le opzioni: lavoro, turismo, altri motivi, protezione internazionale. Se la casella barrata è quella della ricerca del lavoro – tra l'altro aspirazione di qualsiasi persona, indipendentemente dalle ragioni alla base dell'espatrio – viene precluso automaticamente – e illegittimamente – l'accesso alla procedura di asilo. Tuttavia, è doveroso evidenziare che, in assenza di un mediatore culturale che faciliti la comprensione del testo e di un'adeguata informazione all'arrivo, la formulazione del foglio notizie rischia di essere fuorviante: non è dunque infrequente che i migranti barrino la casella della ricerca del lavoro, e non quella relativa alla richiesta di protezione internazionale, proprio come ha fatto il ricorrente nel caso di specie, di fatto autoescludendosi dal sistema di asilo e andando incontro ad una procedura di respingimento differito⁸.

In effetti, A.B. nemmeno viene informato della possibilità di chiedere protezione internazionale e il 21 novembre, dopo aver firmato un documento di cui non comprende il contenuto e di cui non riceve copia, viene trasferito all'aeroporto di Palermo e da qui rimpatriato. Sei mesi dopo sbarca di nuovo a Lampedusa e manifesta nell'immediato la volontà di chiedere asilo, senza che la sua richiesta venga registrata. Una volta trasferito ad Agrigento, il ricorrente si rende irreperibile. Ad essere contestata, nel caso di specie, dinanzi al giudice della CEDU è la privazione della libertà nell'hotspot di Lampedusa, durata ventidue giorni, la prima volta, e diciassette giorni, la seconda, durante i quali il ricorrente è stato costretto a dormire all'aperto su materassi poggiati per terra. Il ricorrente lamenta altresì di essere stato vittima di una espulsione collettiva.

Il secondo ricorrente, M.A., approda a Lampedusa il 15 gennaio 2018, presenta domanda di asilo il 30 gennaio e due giorni dopo sostiene l'audizione dinanzi alla Commissione territoriale di Trapani, ricevendo un diniego per manifesta infondatezza. Rammentiamo a tal riguardo che la Tunisia è stata

⁷ Convertito con modificazioni in l. 13 aprile 2017, n. 46.

⁸ Cfr. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti*, in *Giustizia insieme*, 3 febbraio 2023.

inserita nel 2019 tra i paesi di origine sicuri⁹ e ciò comporta, tra le altre conseguenze, lo svolgimento di una procedura accelerata per l'esame della domanda di protezione internazionale e la possibilità di rigettarla per manifesta infondatezza se il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere che il Paese di origine non è sicuro nel suo caso specifico¹⁰. M.A. presenta ricorso al Tribunale di Palermo e si rivolge altresì alla Prefettura di Agrigento chiedendo il trasferimento in una struttura adeguata, tenuto conto delle condizioni inumane che si registrano nell'hotspot di Lampedusa. Malgrado l'incendio scoppiato l'8 marzo, il ricorrente viene trattenuto con altri migranti nella struttura; solo il 20 marzo viene trasferito in un centro di accoglienza a Torino, e poi di nuovo a Lampedusa, dove è costretto a rimanere per più di due mesi. Anche lui contesta la violazione degli articoli 3, 5 par. 1, 2 e 4, e 13 CEDU, per le condizioni poco dignitose e la detenzione arbitraria.

Infine, abbiamo A.S., approdato a Lampedusa il 7 ottobre 2019, ivi trattenuto per diciotto giorni nell'hotspot prima di essere trasferito in un centro di accoglienza ad Agrigento, dove ha la possibilità di presentare domanda di asilo, rigettata per manifesta infondatezza il 22 novembre, quando viene emesso anche l'ordine di espulsione e il ricorrente viene trasferito in un CPR. Tre giorni dopo, il Giudice di pace di Caltanissetta rigetta il provvedimento di trattenimento e A.S. viene rimesso in libertà. Anche l'ordine di espulsione viene revocato il 6 dicembre per vizi procedurali.

2. *Le violazioni della CEDU riscontrate*

Il Comitato, alla luce dei fatti contestati, delle fonti consultate, in particolare del rapporto del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale¹¹, e del precedente fornito della recente sentenza *J.A.*, a cui rinvia, ha accolto le principali doglianze dei ricorrenti, constatando, rispetto a tutti e tre i casi, la violazione sia dell'art. 3 CEDU per le condizioni di accoglienza poco dignitose, sia dell'art. 5, par. 1, 2 e 4, per il trattenimento *de facto* dei ricorrenti nell'hotspot, in assenza di una base legale chiara ed accessibile e, di conseguenza, dell'impossibilità per gli stessi di ricevere informazioni

⁹ Decreto n. 1202/608 del 4 ottobre 2019.

¹⁰ Comma 2-bis, art. 9, d.lgs. n. 25/2008. Sulle criticità di tale istituto si rinvia, tra gli altri, a C. PITEA, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3/2019.

¹¹ Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività).

adeguate in merito alla privazione della libertà e di contestarla dinanzi a un giudice.

La Corte ha invece dismissed le altre doglianze, tra cui anche quella, sollevata nel ricorso *A.B.*, relativa alla violazione dell'art. 4, Prot. 4, su cui il suddetto organo non ha ritenuto necessario pronunciarsi.

Sono state integralmente rigettate le obiezioni preliminari del governo italiano, sia con riguardo alla natura di vittima dei ricorrenti, sia al previo esaurimento delle vie di ricorso interno. Ad avviso delle autorità statali, infatti, i ricorrenti non potevano essere considerati vittime di una violazione del dettato pattizio, in particolare di una detenzione arbitraria, poiché la collocazione nell'hotspot troverebbe la sua disciplina negli artt. 8, 9, 10 e 12 del d.lgs. n. 142/2015; inoltre, i ricorrenti avrebbero potuto presentare richiesta al Prefetto per ottenere un permesso temporaneo al fine di uscire dal centro, e, laddove fosse stato rifiutato, rivolgersi al giudice civile o, in assenza di riscontro, al tribunale amministrativo. Ancora, avrebbero potuto avviare un procedimento di urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c.

Sostiene invece la Corte che le disposizioni richiamate dalle autorità italiane non riguardano specificamente la regolamentazione degli hotspot e non risultano pertanto applicabili alla fattispecie sottoposta alla sua attenzione. Inoltre, non è persuasa che il governo abbia fornito informazioni adeguate sulle modalità di ricorso al giudice di modo che i ricorrenti potessero contestare il trattenimento nell'hotspot.

Trattasi di una posizione meritevole di interesse poiché la Corte, di fatto, anche con le conclusioni cui poi giunge nel merito dei casi, mette in discussione la decisione con la quale, nel dicembre 2021, era stata chiusa la procedura di monitoraggio¹² della sentenza *Khlaifia* resa dalla Grande Camera nel 2016¹³, che ha ad oggetto una fattispecie analoga a quella oggetto delle pronunce *J.A.*, *A.B.*, *M.A.* e *A.S.*: il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva infatti ritenuto che, in seguito alle misure adottate dal governo italiano¹⁴, fosse stata

¹² Resolution CM/ResDH(2021)424, su cui G. MENTASTI, *Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza Khlaifia c. Italia ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli hotspot*, in *ADiM Blog*, giugno 2022.

¹³ Corte Edu [Grande Camera], sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, ric. n. 16483/12. Sui profili critici della sentenza si rinvia, tra gli altri, a A. SACCUCCI, *Il divieto di espulsioni collettive di stranieri in situazioni di emergenza migratoria*, in *DUDI*, n. 1, 2018, p. 29 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 41-72.

¹⁴ Non richiamate espressamente e che, tra l'altro, se riferite al decreto Minniti, al d.l. n. 113/2018, convertito in l. n. 132/2018, cd. Salvini, e al d.l. n. 130/2020, convertito in l. n.

introdotta nell'ordinamento statale una base legale chiara ed accessibile per il trattenimento dei migranti nei punti di crisi e fossero garantiti un'informazione adeguata sui diritti di cui gli stessi beneficiano durante la detenzione e l'accesso a mezzi di ricorso effettivo, individuati nel procedimento d'urgenza presso il Tribunale ordinario (ex art. 700 c.p.c.) e nel risarcimento del danno per responsabilità extracontrattuale¹⁵. Come si è visto, i giudici della CEDU non sono dello stesso avviso del Comitato dei Ministri.

3. *Alcune riflessioni nel merito delle sentenze*

Le tre sentenze gemelle adottate il 19 ottobre 2023 si pongono nel solco tracciato dal significativo precedente fornito dal giudizio reso dalla Corte EDU in *J.A. e altri c. Italia*. Il Comitato si è richiamato alle conclusioni ivi elaborate e ha constatato in maniera agevole la violazione degli articoli 3 e 5, par. 1, 2 e 4 CEDU. Come nella sentenza *J.A.*, è stato attribuito notevole rilievo ai documenti presentati dai terzi intervenienti e alle fonti nazionali e internazionali. Nel riscontrare la responsabilità del governo italiano per la violazione dell'art. 5, par. 2 e 4, il suddetto organo si è riferito espressamente anche alla sentenza *Kblaifia*, adottata il 15 dicembre 2016 della Grande Camera.

Alla luce di quanto appena osservato, appare opportuno esaminare le tre recenti sentenze nel quadro della giurisprudenza resa dalla Corte con riguardo all'accoglienza e alla privazione della libertà personale nel centro di Lampedusa a partire proprio dal caso *Kblaifia*. Anche qui, ad essere coinvolti erano dei cittadini tunisini trattenuti arbitrariamente nel CPSA di Contrada Imbriacola.

Il primo elemento su cui vogliamo soffermarci è la prassi sistematica di privazione della libertà personale dei migranti nel centro lampedusano, anche prima dell'adozione dell'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 e dell'approccio hotspot. La sentenza *Kblaifia* riguarda vicende che si sono verificate nel 2011, nel contesto della cosiddetta "Primavera araba", che aveva visto un massiccio esodo di persone dal Nord Africa – in particolare dalla Tunisia – verso l'Italia. Preme evidenziare che anche nel caso di specie ad essere oggetto di contestazione dinanzi ai giudici della CEDU erano le pessime condizioni igienico-sanitarie e, soprattutto, già allora, il trattenimento *de facto* dei ricorrenti nel CPSA, costantemente sorvegliato dalle forze dell'ordine, tanto da rendere impossibile qualsiasi contatto con l'esterno. In un'analogia situazione sono venuti a trovarsi i quattro cittadini tunisini approdati a Lam-

173/2020, cd. Lamorgese, erano state ritenute inadeguate, nelle precedenti fasi del monitoraggio, dal Comitato dei Ministri.

¹⁵ ex art. 2043 c.c.

pedusa nell'autunno del 2017, trattenuti per dieci giorni nello stesso centro – nel frattempo individuato come hotspot – e da qui sommariamente rimpatriati (caso *J.A.*); così come i ricorrenti nei casi oggetto del presente commento, che hanno all'origine vicende verificatesi tra il 2017 e il 2019.

Dunque, l'accoglienza/detenzione nel centro lampedusano, in qualsivoglia modo lo si voglia denominare, costituisce una realtà risalente nel tempo e consolidata, inizialmente del tutto arbitraria¹⁶, successivamente, con le riforme operate – da ultimo nel 2023¹⁷ –, inserita in una cornice giuridica rispetto alla quale, tuttavia, permangono non poche perplessità. È doveroso, infatti, evidenziare che se è stato oggetto di regolamentazione il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, nondimeno la normativa richiamata non disciplina la fattispecie della detenzione dello straniero che non presenti domanda di asilo. Ai sensi dell'art. 10ter del T.U. sull'immigrazione, infatti, quest'ultimo, qualora venga rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna o sia sbarcato in seguito ad operazioni di salvataggio in mare, è condotto *per le esigenze di soccorso e di prima assistenza* presso i punti di crisi/hotspot: il trattenimento può essere disposto solamente nel caso in cui si rifiuti di sottoporsi alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, ipotesi che concretizza il rischio di fuga, o al fine di prepararne l'espulsione. In entrambe le ipotesi, il luogo deputato alla detenzione è il centro per il rimpatrio (art. 14 T.U. sull'immigrazione).

Non si è dunque persuasi che, così come disciplinato, il trattenimento negli hotspot sia sempre compatibile con le garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione, che, com'è noto, devono trovare applicazione anche quando ad essere coinvolti sono degli stranieri, in virtù del “carattere universale della libertà personale”, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2001.

Peraltro, va evidenziato che gli interventi normativi richiamati (decreti-legge n. 113/2018, n. 130/2020, n. 20/2023), sui quali non è possibile soffermarsi in questa sede¹⁸, hanno ampliato notevolmente le ipotesi di privazione della libertà dei richiedenti asilo, fattispecie sì ammessa dalla CEDU e dal diritto

¹⁶ Si rinvia, tra gli altri, a G. AGOLINO, *Approccio hotspot e habeas corpus. Profili costituzionali*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna on line*, n. 2, 2022; M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *DIC*, n. 2, 2018; G. SAVIO, *Il trattamento riservato ai migranti sbarcati sulle coste italiane*, ASGI, giugno 2018.

¹⁷ D.l. n. 20/2023, convertito in l. n. 50/2023.

¹⁸ Si rinvia, tra gli altri, a E. CELORIA, *La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive*, in *ADiM Blog*, settembre 2023; E. VALENTINI, *Il trattenimento in Italia, tra passato, presente e futuro: verso un ricorso massiccio alla detenzione amministrativa?*, in *ADiM*

dell'Unione europea ma solamente in specifiche circostanze e nel rispetto di precise garanzie procedurali. Per quanto concerne la CEDU, la Corte di Strasburgo ha precisato che la detenzione è legittima se rientra in una delle ipotesi di cui all'art. 5, par. 1, lett. f (ad esempio, per l'identificazione delle persone che tentano l'ingresso irregolare nel territorio statale), sempre che sia prevista da una norma chiara ed accessibile, si protragga solamente per il tempo strettamente necessario e avvenga in condizioni dignitose. In quanto all'UE, la direttiva 2013/33/UE specifica che la privazione della libertà deve avere carattere *residuale*, potendo essere disposta, solo se *necessaria*, sulla base di una *valutazione caso per caso*, qualora non siano applicabili efficacemente *misure alternative meno coercitive* (art. 8, par. 2), che gli Stati membri sono tenuti a prevedere nell'ordinamento interno.

Tornando sulla questione dell'ampliamento delle ipotesi di detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, va segnalato che, accanto alle fattispecie di cui all'art. 6, d.lgs. n. 142/2015, è stata introdotta la possibilità di disporre la privazione della libertà, nell'ambito della procedura accelerata di frontiera, al solo scopo di accertare il diritto di ingresso nel territorio dello Stato, nel caso in cui il richiedente abbia presentato domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo aver tentato di eludere i controlli, o laddove provenga da un Paese di origine sicuro¹⁹, se non fornisce il passaporto o un'adeguata garanzia finanziaria²⁰. Nelle ipotesi di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 142/15, il trattenimento dovrebbe avvenire, di norma, nei centri per il rimpatrio (CPR), salvo che venga disposto ai fini della determinazione o della verifica dell'identità o della cittadinanza, in tal caso il luogo deputato è l'hotspot. In quanto alle ipotesi di cui all'art. 6bis, co. 4, il trattenimento avviene in appositi locali all'interno dell'hotspot. Tuttavia, nel caso

Blog, ottobre 2023; M. VEGLIO, *La bestia tentacolare: Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, www.asgi.it, 21 giugno 2023.

¹⁹ La lista è stata ampliata con il decreto del 17 marzo 2023.

²⁰ Su tale ipotesi, che ha subito delle modifiche normative nel tempo, si rinvia a C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: Commento al decreto del tribunale di Catania del 29 Settembre 2023*, in *DIC*, n. 2, 2023; V. PASSALACQUA, *Procedura di frontiera e trattenimento: profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione*, in *ADiM Blog*, ottobre 2023; A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in *DIC*, n. 3, 2023; T.V. SANTANGELO, *Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?*, in *Questione giustizia*, 6 novembre 2023; M. SAVINO, *Procedura di frontiera e alternative al trattenimento dei richiedenti asilo: il decreto ministeriale sulla garanzia finanziaria è legittimo?*, in *ADiM Blog*, settembre 2023.

di arrivi consistenti e ravvicinati, anche ai sensi di quest'ultima disposizione è possibile detenere i richiedenti nei CPR, situati in prossimità della frontiera o della zona di transito, per il tempo strettamente necessario all'accertamento del diritto di ingresso nel territorio statale. Alla luce di una lettura combinata degli artt. 6, co. 3-*bis*, e 6-*bis* del d.lgs. n. 142/15, che si riferiscono in modo espresso al trattenimento nei punti di crisi, si può sostenere che in questi ultimi venga disposta una vera e propria privazione della libertà personale. Non-dimeno, anche allo stato attuale, l'ambiguità non può dirsi superata, poiché nell'ordinamento italiano non è presente una disposizione che definisca in maniera inequivocabile tali centri come luoghi di detenzione e che ne regolamenti il funzionamento.

Ed è proprio su tale lacuna, già presente al momento dei fatti contestati, che fa leva la Corte di Strasburgo per constatare la responsabilità italiana con riguardo alla violazione dell'art. 5 CEDU già nella sentenza *Khlaifia*. Nel caso oggetto di esame i ricorrenti sono stati trattenuti nel CSPA, "formalmente considerato come un luogo di accoglienza e non di trattenimento", in assenza di una base giuridica e dell'adozione di un provvedimento formale e, di conseguenza, non potevano beneficiare delle garanzie dell'*habeas corpus*. È degno di nota che la Corte precisi che "Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà de facto" e che "il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria"; soprattutto, statuisce che, "anche nell'ambito di una crisi migratoria", le circostanze or ora evidenziate non possono "conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria" (par. 106). Alla luce di tali constatazioni, la Corte non comprende in che modo le autorità avrebbero potuto segnalare agli interessati le ragioni alla base della privazione della libertà e fornire loro informazioni sufficienti perché potessero contestare dinanzi a un tribunale i motivi del trattenimento. Di conseguenza, ha accertato la violazione dell'art. 5, par. 1, 2 e 4.

La Corte è giunta a considerazioni analoghe nella sentenza *J.A.*, nella quale si è trovata a valutare il trattenimento de facto in un *hotspot*. Anche nel caso di specie, viene posta l'attenzione sull'assenza sia di una base legale chiara ed accessibile per la privazione della libertà, sia di un provvedimento formale che la disponga. Di conseguenza, il suddetto organo non è persuaso che i ricorrenti siano stati informati dei motivi alla base del trattenimento e della possibilità di ricorrere avverso tale condizione, e ha accertato la responsabilità statale per non aver adempiuto agli obblighi derivanti dall'art. 5 CEDU. È significativo che, pur prendendo atto degli interventi normativi che si sono registrati nell'ordinamento europeo e italiano, ampiamente illustrati nella sentenza, la

Corte rimanga dell'avviso che “*at the time of the facts, that is in 2017, the Italian regulatory framework did not allow for the use of the Lampedusa hotspot as a detention centre for aliens*” e auspichi che il governo chiarisca la natura di tali centri e le garanzie sostanziali e procedurali che vi devono trovare applicazione (par. 95-96)²¹.

La sentenza *J.A.* prende invece le distanze dalla precedente pronuncia *Khlaifia* per quanto concerne le condizioni di accoglienza dei migranti nel centro lampedusano, che erano state ritenute compatibili con gli standard dettati dalla CEDU poiché la Corte aveva attribuito rilievo alla “grande crisi migratoria in seguito ai fatti che hanno caratterizzato la «primavera araba»”, allo “stato di emergenza umanitaria sull'isola di Lampedusa”, all’“arrivo massiccio di migranti nordafricani”, che avevano determinato “considerevoli difficoltà di ordine organizzativo, logistico e strutturale” (par. 179). In *J.A.* viene invece ribadito il carattere assoluto dell'art. 3 ed escluso fermamente che le difficoltà collegate all'incremento degli arrivi possano esonerare gli Stati membri del Consiglio d'Europa dal rispetto dei propri obblighi derivanti dal dettato pattizio (par. 65), orientamento che aveva già ispirato la storica sentenza *Hirsi e altri c. Italia*²² (oltre che *Khlaifia e altri c. Italia* resa dalla Camera e *J.R. e altri c. Grecia*²³). Di conseguenza, il sovraffollamento e le condizioni igienico-sanitarie precarie non possono ritenersi compatibili con la suddetta disposizione.

Come si diceva, le pronunce rese sui ricorsi *M.A.*, *B.A.* e *A.S. c. Italia* si pongono nel solco tracciato da *J.A.* e non prevedono alcuna esimente rispetto ad eventuali situazioni di emergenza vissute dallo Stato Parte, a cui nemmeno viene fatto riferimento nel testo. Trattasi nel complesso di giudizi significativi, con i quali la Corte di Strasburgo torna a svolgere quella funzione di organo giurisdizionale posto a tutela di diritti *concreti ed effettivi* che gli viene attribuita dalla CEDU, finalmente smarcandosi dai governi e dalle loro esigenze di gestione delle migrazioni²⁴. Non sono ancora maturi i tempi per sostenere che si

²¹ Anche il Comitato dei Ministri, nella decisione del 13 giugno 2024 sull'esecuzione delle sentenze in commento (CM/Notes/1501/H46-18), ha espresso preoccupazione per i trattamenti arbitrari – anche nei confronti di minori non accompagnati – che ancora si verificano nell'hotspot di Lampedusa e auspica che le autorità italiane chiariscano la natura dei punti di crisi, le norme che ne regolamentano il funzionamento e le garanzie che debbono trovarvi applicazione.

²² Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 23 febbraio 2023, *Hirsi e altri c. Italia*, ric. n. 27765/09.

²³ Corte Edu, sentenza del 25 gennaio 2018, *J.R. e altri c. Grecia*, ric. n. 22696/16.

²⁴ Posizione che aveva connotato la giurisprudenza resa in materia di immigrazione a partire dalle sentenze *Khlaifia*, cit., e *N.D. e N.T. c. Spagna*, ric. n. 8675/15 e 8697/15, sentenza

sia trattato di una deviazione temporanea dalla propria missione ma, alla luce delle ultime pronunce adottate, che confermano l'orientamento garantista di J.A.²⁵, possiamo affermare di aver ritrovato a Strasburgo un giudice sensibile agli abusi subiti dalle persone migranti ai confini dello spazio europeo²⁶. Ciò è tanto più rilevante tenuto conto che le politiche migratorie degli Stati sono sempre più connotate da prassi illegittime e lesive dei diritti fondamentali, e che la riforma del sistema europeo comune di asilo prevede la messa a sistema generalizzata dell'approccio hotspot e delle procedure accelerate e di frontiera, con tutte le criticità che potranno derivarne. Conforta, pertanto, poter contare ancora su un giudice a Strasburgo.

della Grande Camera del 13 febbraio 2020. Si rinvia ai rilievi critici di M. DI FILIPPO, *Walking the (Barbed) Wire of the Prohibition of Collective Expulsion: An Assessment of the Strasbourg Case Law*, in *DUDI*, 2, 2020, pp. 479-509; F.L. GATTA, *op. cit.*; A. SACCUCCI, *op. cit.*; D. VITIELLO, *Il diritto d'asilo in Europa e l'eterogenesi dei fini*, in *ADiM Blog*, Editoriale, aprile 2022.

²⁵ Si veda anche le sentenze del 16 novembre 2023, *A.E. e altri c. Italia*, ric. n. 18911/17, e del 23 novembre 2023, *A.T. e altri c. Italia*, ric. n. 47287/17, relative, tra l'altro, all'hotspot di Taranto.

²⁶ Sulla giurisprudenza riguardante le violazioni registrate ad altre frontiere europee si rinvia a F.L. GATTA, *La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d'Europa*, in *ADiM Blog*, ottobre 2023.