

---

**ADiM BLOG**  
**Luglio 2024**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Corte EDU, sentenza del 20 giugno 2024, *F.O. et al c. Ungheria*,  
ric. n. 9203/18

***Quante pareti ha una prigione? Il trattenimento nelle zone di transito  
(ungheresi) nuovamente al vaglio della Corte EDU***

***Francesca Rondine***  
Assegnista di ricerca  
Università degli Studi della Tuscia

***Parole chiave***

*Zone di transito – Trattenimento – Art. 5 CEDU – Ingresso non autorizzato*

***Abstract***

*Con sentenza del 20 giugno 2024, la Corte EDU si è espressa nuovamente sul trattenimento di un gruppo di richiedenti asilo presso la zona di transito ungherese di Röszke. La decisione si inserisce in un filone giurisprudenziale che interroga la definizione stessa di privazione della libertà personale ai sensi dell'art. 5 CEDU e i parametri che la integrano, quando questa avviene nelle zone di transito e di frontiera. Sebbene la sentenza in commento confermi un orientamento già consolidato, questo post coglie l'occasione per ricostruire l'esegesi di un elemento fattuale considerato dalla Corte, ossia la possibilità per i ricorrenti di lasciare volontariamente la zona di frontiera in direzione di un paese terzo. Muovendo dalla c.d. "teoria della prigione con tre pareti", l'analisi si concentra sul modo in cui la Corte valuta tale parametro nei casi di permanenza presso le zone di transito.*

*In its judgment of 20 June 2024, the European Court of Human Rights dealt with the detention of a group of asylum seekers at the Hungarian transit zone in Röszke. The decision questions the very definition of deprivation of liberty under Article 5 ECHR and its features, when it takes place in transit*

*and border areas. Although it confirms an already established case law, this blog post takes the opportunity to reconstruct the role of a specific factual parameter considered by the Court, namely, the possibility for the applicants to voluntarily leave the border area in the direction of a third country. Also known as the “prison with three walls theory”, the analysis aims at reconstructing its origins and the way the Court uses this parameter when judging cases of detention in transit zones and border areas.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### 1. Premessa

Sono ormai numerose le decisioni della Corte EDU su casi di trattenimento presso le zone di transito, specialmente quelle ungheresi di Roszke e Tompa. È noto che, con particolare riguardo alla valutazione della sussistenza di una forma di privazione della libertà personale presso strutture estranee all'iconografia carceraria, la Corte esamina una serie di parametri oggettivi e soggettivi, la cui interazione complessiva determina la qualificazione giuridica della misura di trattenimento. Nel caso della permanenza nelle c.d. zone di transito e di frontiera, un elemento di particolare rilevanza risiede nella eventuale possibilità, per i ricorrenti, di abbandonare volontariamente la zona di transito. Tale parametro può essere più o meno rilevante nella qualificazione della misura come limitativa della libertà personale ovvero come mera compressione della libertà di movimento. Nondimeno, esso rappresenta, nella giurisprudenza della Corte, un elemento costante, nonché un fattore di differenziazione tra le diverse tipologie di zone di transito e di frontiera, specialmente tra quelle aeroportuali e quelle terrestri. Prendendo come spunto la recente decisione nel caso [F.O. c. Ungheria](#), si procede di seguito all'esame di tale parametro e del suo ruolo nella giurisprudenza della Corte EDU relativa alle zone di transito e di frontiera.

### 2. Le vicende e la sentenza

Le vicende riguardano un gruppo composto da cittadini afgani e il loro trattenimento presso la zona di transito di Röske, al confine tra Ungheria e Serbia, per un periodo di poco meno di un mese, nelle more dell'esame della loro istanza di asilo, presentata in occasione dell'arrivo in Ungheria. I ricorrenti lamentavano, principalmente, le pessime condizioni della loro permanenza presso la zona di transito, e il fatto che essa costituisse una privazione *de facto* della loro libertà personale. I ricorrenti lasciavano la zona di transito poiché trasferiti in Germania, paese ritenuto competente all'esame delle loro istanze di protezione internazionale ai sensi del regolamento di Dublino. Essi lamentavano una violazione dell'art. 3 in combinato

disposto con l'art. 13 CEDU per le condizioni della loro permanenza nella zona di transito e dell'art. 8 CEDU. Inoltre, ritenevano che il loro trattenimento fosse contrario all'art. 5, paragrafi 1 e 4, CEDU.

La Corte EDU ha giudicato le autorità magiare responsabili di aver violato l'art. 3 CEDU, in ragione delle gravi condizioni della permanenza presso le zone di transito, aspetto che esula dal tema di questo commento e per questo motivo non sarà approfondito. La Corte non ha, tuttavia, ritenuto che la misura ricadesse nella sfera applicativa dell'art. 5, poiché, nel suo ragionamento, essa non ha costituito una forma di privazione della libertà personale ai sensi dell'art. 5 CEDU.

Nell'escludere che il trattenimento nelle zone di transito possa essere qualificato come forma di privazione della libertà personale, ai sensi dell'art. 5 CEDU, la Corte si basa sugli usuali parametri elaborati nella propria giurisprudenza a partire da [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), cui pure si riferisce esplicitamente. Nella fattispecie, è decisivo per la Corte il periodo, ritenuto breve, della permanenza nella zona di transito, che «*did not exceed significantly the time needed for the examination of their asylum request*» (§ 15). Diversamente dal precedente [R.R. et al c. Ungheria](#), infatti, le autorità statali avrebbero dimostrato di agire con celerità e compatibilmente con l'obiettivo di esaminare con diligenza le istanze di protezione internazionale dei ricorrenti. La decisione non si dilunga particolarmente sul grado e sull'intensità della restrizione imposta ai ricorrenti, né sulle condizioni delle strutture, rimandando sul punto ai propri precedenti. Decisiva, nell'escludere la rilevanza dell'art. 5, insieme alla durata limitata della misura, risulta la circostanza per la quale «*the applicants could have left the transit zone in the direction of Serbia at any moment*» (§ 15).

## B. COMMENTO

### 1. *Il trattenimento nelle zone di transito e di frontiera: una misura sui generis*

In dottrina, è stato evidenziato come, storicamente, gli Stati abbiano tentato di negare il carattere detentivo della permanenza dello straniero presso strutture adibite al trattenimento dei migranti in ingresso, sminuendone il carattere afflittivo e coercitivo, anche attraverso un processo di "edulcorazione semantica", così da sottrarla a tutti quegli obblighi e a quelle garanzie che invece incombono sulle misure detentive "carcerarie" (*ex plurimis*, [G. CAMPESI](#)).

Tra siffatte argomentazioni, figura la c.d. "teoria della prigione con tre pareti" ([D. WILSHER](#); [G. CAMPESI](#); [L. BERNARDINI](#)). Tale teoria fu elaborata, per la prima volta, nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense relativa proprio al trattenimento in frontiera dei migranti in ingresso sul territorio, negli anni Cinquanta del Novecento. Nel celebre caso [Mezei](#), la Corte

Suprema accolse le argomentazioni del governo, che riteneva che il ricorrente, trattenuto in frontiera nelle more dell'accertamento del suo diritto a fare ingresso sul territorio, non fosse sottoposto a una limitazione della sua libertà personale, poiché egli era «*free to take any leave except west*»: ciò che gli era impedito era “semplicemente” l'ingresso negli Stati Uniti, essendo egli libero di lasciare il porto di S. Francisco in direzione di qualunque altro paese. Nel caso di specie, tale possibilità era, tuttavia, meramente teorica: *Mezei* aveva infatti chiesto una autorizzazione all'ingresso in una quindicina di Stati, senza successo.

Uno *status sui generis* a questo tipo di “confinamento”, sia che esso coinvolga richiedenti asilo che “semplici” migranti irregolari, è tendenzialmente riconosciuto anche dalla Corte EDU. Come punto di partenza, infatti, per la Corte «*the situation of an individual applying for entry and waiting for a short period for the verification of his or her right to enter cannot be described as deprivation of liberty imputable to the State, since in such cases the State authorities have undertaken vis-à-vis the individual no other steps than reacting to his or her wish to enter by carrying out the necessary verifications*» (tra gli altri, [Z.A. c. Russia](#), § 145). Sappiamo che, nel valutare l'applicabilità dell'art. 5, specialmente nei casi di detenzione al di fuori di strutture “carcerarie”, la Corte prende in considerazione elementi oggettivi (quali il grado e l'intensità della misura; cfr. [Guzzardi c. Italia](#), § 93; [Engels et al. c. Paesi Bassi](#), § 60 ss.) e soggettivi, come il consenso, o meno, al confinamento ([Storck c. Germania](#), § 74), esaminati alla luce del caso concreto e delle modalità di implementazione della misura.

Quando il confinamento avviene nelle zone di transito e di frontiera, la Corte valuta, nello specifico, quattro fattori: il regime giuridico applicabile a livello statale; la situazione individuale dei ricorrenti e le loro scelte; la durata della misura alla luce del suo scopo e delle tutele offerte; infine, il grado di restrizione incombente sul ricorrente. Questi sono analizzati congiuntamente e, nessuno di essi è in grado, da solo, di determinare una privazione della libertà personale ([Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), §§ 217-218). Lo *status sui generis* del confinamento nelle zone di transito, che per la Corte EDU non è «*in every respect comparable to that which obtains in detention centres*» ([Amuur c. Francia](#), § 40), sarebbe legato anche alla circostanza per cui, diversamente da quanto avviene nella detenzione “classica”, in cui il soggetto non acconsente alla limitazione della libertà personale, nel caso delle zone di transito, la persona si sottoporrebbe *motu proprio* al trattenimento. È costui che decide, infatti, di fare ingresso senza autorizzazione nel territorio dello Stato e, quando ciò accade, le autorità sono legittimate a svolgere le necessarie verifiche prima di decidere in merito alla sua ammissione ([Ilias e Ahmed](#), § 222). Ne consegue, inoltre, che alla persona sarebbe semplicemente impedito l'ingresso sul territorio, essendogli invece consentito l'attraversamento della frontiera in direzione del paese di provenienza, così da riguadagnare la propria libertà ([Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), § 236).

## 2. La teoria della prigione con tre pareti nella giurisprudenza della Corte EDU

Nella giurisprudenza della Corte EDU, la possibilità, per i ricorrenti, di lasciare il territorio, è da esaminare alla luce del caso concreto: non deve essere eventualità meramente teorica e, inoltre, non deve implicare una violazione dell'art. 3 CEDU e del principio di *non-refoulement* (non sempre senza contraddizioni, sulle quali si veda [F. L. GATTA](#), in questo blog).

In *Amuur*, ad esempio, il governo francese riteneva che «[...] *the applicants could at any time have removed themselves from the sphere of application of the measure in issue. [...] the applicants had not shown that their lives or physical integrity were in danger in Syria [...]*» (§ 46). Per la Corte, la mera possibilità, per i ricorrenti, di lasciare la zona di transito non esclude l'applicabilità dell'art. 5, soprattutto ove quella possibilità sia solo teorica o difficilmente realizzabile. Nel caso di specie, nessun altro paese era in grado di offrire un livello di protezione adeguata e equivalente a quella garantita dallo Stato convenuto; inoltre, l'allontanamento dei ricorrenti sarebbe stato praticabile solo a seguito di un accordo col paese (nel caso di specie, la Siria, § 48). In *Amuur*, dunque, il confinamento dei ricorrenti rientra nell'alveo dell'art. 5, in quanto privazione della libertà personale: la quarta parete c'è.

In [Riad e Idiab](#), la Corte conferma tale impostazione, nonostante la misura fosse durata solo pochi giorni. Secondo le autorità «*The only restriction placed on the applicants' freedom was that they had been prohibited from entering Belgian territory. [...] They had been free to move and, in particular, to leave Belgian territory*» (§ 66). *In casu*, tale circostanza non è ritenuta sufficiente ad escludere una privazione della libertà personale: «*the mere fact that it was possible for the applicants to leave voluntarily cannot rule out an infringement of the right to liberty*» (*ibid.*, § 48). Tuttavia, ci sembra che il *favor* verso i ricorrenti che emerge in questo caso, a fronte della durata limitata della misura, possa essere spiegato da tre circostanze. In primo luogo, non esisteva, nel diritto nazionale, una previsione sulla durata massima del trattenimento. Inoltre, il confinamento era finalizzato all'espulsione, ricadendo pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 5(1)(f). I ricorrenti, infatti, erano stati trattenuti nella zona di transito per più di un mese, in seguito a procedimenti di allontanamento disposti nei loro confronti. Infine, la Corte pare escludere più facilmente la rilevanza della teoria della prigione con tre pareti nei casi di trattenimento presso le zone di transito aeroportuali rispetto a quelle terrestri, come essa stessa spiega in *Ilias e Ahmed*.

Il caso *Ilias e Ahmed*, le cui vicende avevano luogo presso la zona di frontiera di Röscke, è quello, invero, in cui la teoria della "prigione con tre pareti" è elaborata più esaustivamente. La Corte esamina gli usuali parametri, tra i quali la possibilità, per i ricorrenti, di sottrarsi al regime detentivo abbandonando la zona di transito in direzione della Serbia, paese attraverso il quale erano transitati. In un primo momento, essa ribadisce l'importanza della tutela della libertà personale, affermando che «*it is true that in a number of cases the Court stated that detention might violate Article 5 of the Convention even though the person concerned had agreed to it*» (§ 221). In *Ilias e Ahmed*, tuttavia, ci sembra che proprio la possibilità, per i ricorrenti, di sfuggire al

trattenimento oltrepassando la linea di confine verso la Serbia sia un fattore determinante nell'escludere l'applicabilità dell'art. 5. La Corte, infatti, pone l'enfasi, innanzitutto, sul fatto che i ricorrenti erano presenti nella zona di transito "di loro iniziativa" (§ 222), in quanto non correavano rischi per la loro vita o la loro incolumità in Serbia, al punto che alcuni richiedenti erano autonomamente tornati nel paese (§ 223, con diverse critiche da parte della dottrina, poiché nella stessa decisione la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 3 CEDU per il respingimento in Serbia. Si veda ancora [F. L. GATTA](#), cit.; [V. STOYANOVA](#)). Inoltre, la Corte sottolinea che a differenza di chi è confinato presso le zone di transito aeroportuali, in *Ilias e Ahmed* i ricorrenti «do not need to board an airplane in order to return to the country from which they came» (atto che, per la Corte, implica maggiori "problemi pratici" cfr. *Amuur*, § 49) e quindi «the possibility for them to leave the Röske land border transit zone was not only theoretical but realistic» (§ 236).

Sebbene con esiti talvolta diversi, tale impostazione è stata confermata nelle sentenze più recenti sulle zone di transito terrestri. Ci si riferisce a [R.R. et al c. Ungheria](#) e, appunto, a *F.O. c. Ungheria*. In *R.R.*, infatti, a parità di condizioni, il fattore determinante l'applicabilità dell'art. 5 sembra essere stato la vulnerabilità dei ricorrenti. Inoltre, in *Ilias e Ahmed*, e in *F.O.*, le autorità avrebbero agito con diligenza, esaminando le istanze dei ricorrenti in "sole" tre settimane circa (*Ilias e Ahmed*, § 231; *F.O.* § 15), diversamente da *R.R.*, in cui il periodo prolungato della detenzione sarebbe stato sintomatico dell'assenza di diligenza da parte delle autorità statali. Infine, in *R.R.*, dirimente è anche la permanenza dei ricorrenti, per un mese, nella sezione "isolamento" della zona di transito. Tuttavia, anche in *R.R.*, la necessaria premessa, per la Corte, è che «While the applicants were not permitted to leave the Röske transit zone in the direction of the remaining territory of Hungary, they could have left the transit zone in the direction of Serbia at any time» (*R.R.*, § 81; si veda, [L. BERNARDINI](#), in questo blog).

### 3. Conclusioni

Dalla breve analisi compiuta, innanzitutto, emerge che il confinamento nelle zone di transito costituisce, di norma, per la Corte EDU, una misura limitativa la libertà personale *sui generis*. Si è ipotizzato che questa specialità sia motivata, tra le altre cose, dal fatto che la persona si sottoporrebbe volontariamente alla misura, attraversando la frontiera sprovvisto di autorizzazione all'ingresso. In tal senso, se volontaria è la soggezione al confinamento, altrettanto liberi sarebbero i ricorrenti di sottrarsi, lasciando la zona di transito in direzione del paese di provenienza.

Come la Corte stessa afferma, inoltre, il trattenimento in frontiera dello straniero sprovvisto di autorizzazione all'ingresso, specialmente se di breve durata, rappresenta, prima di tutto, una ordinaria e legittima espressione di quell' «undeniable sovereign right» degli Stati di

controllare l'ingresso e la permanenza degli stranieri sul proprio territorio. Il breve confinamento nelle more delle verifiche di frontiera, in tal senso, si configura come una "normale" reazione delle autorità al tentativo dello straniero di introdursi irregolarmente sul territorio (così come affermato in [Z.A. c. Russia](#), § 145, *supra*; si consenta il rinvio a [F. RONDINE](#), in questo blog).

Il parametro esaminato, inoltre, si mostra particolarmente incisivo nel distinguere la qualificazione della misura a seconda del tipo di zona di transito. Se nelle zone aeroportuali, esso può difficilmente trovare applicazione, in ragione delle modalità, più onerose, dell'eventuale allontanamento e degli adempimenti necessari alla sua concretizzazione, diversamente avviene in quelle terrestri, dove, di norma, sarebbe sufficiente attraversare la linea di confine, a ritroso. Una eventuale privazione della libertà personale, nelle zone di transito terrestri, dunque, ci sembra essere determinata dall'incidenza di altri fattori, qualora siano tali da rendere irrilevante la possibilità per i ricorrenti, quasi *de plano* ritenuta percorribile, dalla Corte, di abbandonare la zona di frontiera.

Infine, come già osservato in questo blog ([L. BERNARDINI](#), [F. L. GATTA](#)), tale approccio mostra un crescente formalismo adottato dalla Corte, specialmente nel quadro del trattenimento in ingresso sul territorio degli "*unauthorised entrants*". La possibilità, per un richiedente asilo, di abbandonare la zona di transito, infatti, ammesso che non comporti un rischio per la sua incolumità, equivale a rinunciare all'esercizio di un diritto quale quello di ottenere l'asilo, che gli Stati dovrebbero proteggere anche garantendo l'accoglienza nelle more della procedura ([M.S.S. c. Belgio e Grecia](#) § 249-250). Tale diritto, pur non tutelato espressamente nella CEDU, è, nello spazio europeo, tanto fondamentale quanto quello alla libertà personale ([CORNELISSE](#)).

## C. APPROFONDIMENTI

### Per consultare il testo della decisione:

- Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2024, [F.O. et al c. Ungheria](#), ric. n. 9203/18.

### Giurisprudenza:

- Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2021, [R.R. et al c. Ungheria](#), ric. n. 36037/17.
- Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, [Z.A. et al c. Russia](#), ric. n. 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16.
- Corte EDU, sentenza del 14 marzo 2017, [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), ric. n. 47287/15.
- Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#), ric. n. 30696/09.
- Corte EDU, sentenza del 24 gennaio 2008, [Riad e Idiab c. Belgio](#), ric. n. 29787/03 e 29810/03.

- Corte EDU, sentenza del 16 giugno 2005, [Storck c. Germania](#), ric. n. 61603/00.
- Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, [Amuur c. Francia](#), ric. n. 19776/92.
- Corte EDU, sentenza del 6 novembre 1980, [Guzzardi c. Italia](#), ric. n. 7367/76.
- Corte EDU, sentenza del 8 giugno 1976, [Engel et al c. Paesi Bassi](#), ric. n. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 e 5370/72.

**Dottrina:**

- L. BERNARDINI, [“La storia infinita”. \(Ancora\) detenzioni arbitrarie e torture ai confini tra Ungheria e Serbia](#), in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2022.
- L. BERNARDINI, [La detenzione degli stranieri tra “restrizione” e “rinviazione” della libertà: aspettando Godot](#), in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 1/2022.
- L. BERNARDINI, [Che cos'è la libertà? La Corte di Strasburgo si pronuncia \(ancora\) sulla detenzione amministrativa nelle zone di transito ungheresi](#), in *ADiM Blog*, aprile 2021
- G. CAMPESI, [La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica](#), Carocci, 2013.
- G. CORNELISSE, [Borders, Procedures and Rights at Rösztke: Reflections on Case C-924/19 \(PPU\)](#), in *EDAL*, 9 aprile 2020.
- F.L. GATTA, [Diritti al confine e il confine dei diritti. La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliere dell'Ungheria \(Parte II – Detenzione e Art. 5 CEDU\)](#), in *ADiM Blog*, gennaio 2020.
- D. WILSHER, [Immigration Detention. Law, History, Politics](#), Cambridge University Press, 2011.
- F. RONDINE, [H.N. c. Ungheria: la Corte Edu ritorna sul trattenimento dei richiedenti asilo in occasione del loro ingresso sul territorio](#), in *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2023.
- V. STOYANOVA, [The Grand Chamber Judgment in Ilias and Ahmed v Hungary: Immigration Detention and how the Ground beneath our Feet Continues to Erode](#), Strasbourg Observers, 23 December 2019 .

**Per citare questo contributo:** F. RONDINE, *Quante pareti ha una prigione? Il trattenimento nelle zone di transito (ungheresi) nuovamente al vaglio della Corte EDU*, *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, luglio 2024.