
ADiM BLOG
Dicembre 2024
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2024, H.T. c. Germania e Grecia, ric.
n. 13337/19

*H.T. c. Germania e Grecia: i respingimenti alla frontiera tra finzioni,
presunzioni e tutele effettive*

Francesca Rondine
Assegnista di ricerca
Università degli Studi della Tuscia

Parole chiave
Accordi di riammissione – Respingimento – Art. 3 CEDU – Regolamento Dublino – Asilo

Abstract

La sentenza della Corte EDU resa nel caso H.T. c. Germania e Grecia ha ad oggetto il respingimento dalla Germania alla Grecia di un richiedente asilo siriano, avvenuto sulla base di un accordo amministrativo di riammissione in vigore tra i due paesi. La sentenza offre spunti di riflessione relativi al tema degli accordi di riammissione, delle frontiere e del regime applicabile. Collocata la sentenza nel quadro della giurisprudenza della Corte EDU, il commento riflette sulla compatibilità di tali accordi con la CEDU, con specifico riguardo alle procedure di frontiera e alla “frontierizzazione” del diritto di asilo nella UE.

The contribution aims to examine the recent judgment of the European Court of Human Rights in the case H.T. v. Germany and Greece. The case concerns the refoulement from Germany to Greece of a Syrian asylum seeker on the basis of an administrative readmission agreement in force between the two countries. The judgment seems to offer several points for reflection on the subjects of readmission agreements, borders and the applicable legal regime. The contribution analyses the judgment within the framework of the ECtHR case-law and reflects on the compatibility of these agreements with the ECHR, in the light of the “borderisation” of immigration and asylum law in the EU.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. Premessa

Il 15 ottobre 2024 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU d'ora in avanti) ha reso la sua sentenza nel caso [H.T. c. Grecia e Germania](#). Le vicende riguardano un richiedente asilo siriano respinto dalla Germania alla Grecia in applicazione di un accordo di riammissione bilaterale tra i due paesi.

A partire dal 2018, infatti, nel tentativo di ridurre i c.d. “movimenti secondari” verso il proprio territorio, la Germania ha concluso diversi accordi amministrativi di riammissione con altri Stati membri UE, tra i quali figura la Grecia. L'accordo tra Germania e Grecia, conosciuto anche come “[Seehofer Deal](#)”, dal cognome dell'allora ministro dell'interno tedesco, è stato concluso nel giugno del 2018 e ha ad oggetto la cooperazione tra i due paesi in materia di riammissione e rifiuto di ingresso dei richiedenti asilo. In virtù di tale accordo, i richiedenti asilo provenienti dalla Grecia sono automaticamente ivi riammessi dalla Germania.

L'accordo si applica quando ricorrono determinate condizioni. In primo luogo, il cittadino di paese terzo deve essere fermato in occasione di un controllo alla frontiera terrestre con l'Austria. In secondo luogo, l'individuo deve manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale in Germania e, infine, il cittadino di paese terzo deve essere già stato fotosegnalato in Grecia in quanto richiedente protezione internazionale, rientrando così nella categoria 1 di Eurodac (si veda il § 63 della sentenza).

Ove, dunque, le autorità tedesche si trovino in presenza di un richiedente asilo al confine con l'Austria e di un riscontro positivo in Eurodac per la cat. 1 dalla Grecia, le stesse invieranno una notifica alle autorità greche e trasferiranno immediatamente il richiedente protezione in Grecia, nell'arco delle successive 48 ore. Questo è, infatti, ciò che è accaduto al ricorrente nel caso in commento. L'analisi che segue si focalizza su due punti. Il primo riguarda la compatibilità di tali accordi con la CEDU e col suo art. 3. Il secondo intende inquadrare le vicende nel panorama più generale degli accordi di riammissione tra Stati membri UE.

2. I fatti in causa e la decisione della Corte EDU

H.T., richiedente asilo di nazionalità siriana, arriva in Grecia nel giugno del 2018 e qui presenta istanza di protezione internazionale. Pochi mesi dopo il suo arrivo, il ricorrente si recava in Germania, transitando attraverso l'Austria. Sottoposto a controlli, veniva scoperto in possesso di un documento di identità contraffatto e scortato presso una stazione di polizia tedesca, dove manifestava la volontà di richiedere la protezione in Germania. Lo stesso giorno veniva informato del fatto che sarebbe stato riportato in Grecia sulla base di un accordo amministrativo tra i due paesi. In un primo momento, le autorità fornivano al ricorrente un rifiuto di ingresso adottato ex art. 14 CFS che, ai sensi dell'accordo di riammissione tra i due paesi, tuttavia, non era la base legale corretta. Resesi conto dell'errore, le stesse adottavano nei confronti di *H.T.* un nuovo decreto di rifiuto di ingresso, la cui base legale era, questa volta, l'art. 18(2), punto 2, della Legge sull'asilo tedesca, che menziona l'accordo bilaterale con la Grecia e indica che quest'ultimo è lo Stato membro competente per la sua istanza di asilo sulla base del regolamento di Dublino (§§ 15-16).

Il ricorrente dichiarava di non aver mai acconsentito al rimpatrio in Grecia e di aver chiaramente espresso la volontà di ottenere l'asilo in Germania. Ciononostante, le autorità tedesche si sono rifiutate di registrare la sua istanza, informandolo del fatto che sarebbe stato ricondotto in Grecia in ogni caso. Nelle more, al ricorrente non è stata data alcuna informazione certa rispetto alla sua condizione giuridica e alla legislazione applicabile, così come gli è stato impossibile entrare in contatto con un avvocato, nonostante la sua richiesta espressa. Durante le poche ore di permanenza in Germania, il telefono personale del ricorrente veniva confiscato. Lo stesso giorno, veniva riportato in Grecia (§§ 17-20). Al suo rientro, il ricorrente presentava nuovamente istanza di protezione e veniva trattenuto per oltre due mesi in condizioni materiali pessime, dapprima presso la stazione di polizia dell'isola di Leros, e successivamente presso un centro di accoglienza e identificazione. Nel 2020, *H.T.* riceve lo status di rifugiato in Grecia (§ 23).

Diversi anni dopo, nel maggio del 2021, il Tribunale amministrativo di Monaco, cui il ricorrente aveva fatto ricorso, aveva ordinato il rientro di *H.T.* in Germania, dichiarando l'illegittimità del trasferimento in Grecia, motivata, tra le altre cose, dal fatto che la Germania avrebbe dovuto applicare il regolamento Dublino e la relativa procedura di ripresa in carico verso la Grecia, e non la procedura semplificata istituita dall'accordo Seehofer ([qui](#) la decisione in tedesco; cfr. [Statewatch](#) e la [nota stampa](#) del Greek Council for Refugees e Pro Asyl, del 7 maggio 2021 tradotta in italiano).

Dinanzi alla Corte EDU, *H.T.* lamentava la violazione degli artt. 3 e 5 CEDU nei confronti della Grecia, contestando la legittimità e le condizioni del suo trattenimento; il ricorrente riteneva, inoltre, che la Germania avesse violato l'art. 3 CEDU in ragione del trasferimento automatico verso la Grecia, in assenza di una valutazione appropriata della sua situazione individuale. Nella sua decisione, la Corte riscontra numerose violazioni in capo ai due Stati convenuti. In particolare, la Germania è ritenuta responsabile di aver violato l'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale, per aver espulso il ricorrente verso la Grecia in assenza di un'adeguata valutazione individuale della sua istanza. Quanto alla Grecia, la Corte riconosce una violazione dell'art. 5(4) CEDU, in ragione dell'assenza di un idoneo rimedio di contestazione

del trattenimento, ma non dell'art. 5(1), in quanto la misura aveva una base legale nel diritto interno. Le condizioni materiali del trattenimento, inoltre, sono ritenute tanto gravi da integrare una violazione dell'art. 3 CEDU.

B. COMMENTO

1. *La decisione della Corte EDU: M.S.S. rebound?*

Come accennato, nella sua decisione, la Corte EDU riscontra una violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale, in capo alla Germania. Le autorità tedesche non hanno, infatti, svolto un esame approfondito e individualizzato del rischio per il ricorrente di essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3 CEDU in conseguenza del suo trasferimento verso la Grecia (come è poi anche concretamente avvenuto, cfr. *supra*).

La violazione "procedurale" della norma, nel percorso argomentativo della Corte, si è concretizzata in ragione di una serie di elementi inerenti sia alla condotta delle autorità tedesche nel caso di specie, che alla struttura stessa dell'accordo di riammissione tra Germania e Grecia. Innanzitutto, la Corte ribadisce il principio per cui «*States' concern to foil the increasingly frequent attempts to circumvent immigration controls is legitimate, but cannot go so far as to render ineffective the protection afforded by the Convention, in particular Article 3 of the Convention*» (§ 122). Si afferma, di conseguenza, che in occasione dell'allontanamento di un richiedente asilo verso un altro paese, che sia o meno uno Stato parte, le autorità statali sono tenute a valutare i rischi di trattamenti inumani o degradanti nel Paese ricevente prima di effettuare qualsiasi trasferimento (§ 138; come anche riconosciuto in *Ilias e Ahmed*, § 134, e in *M.K. et al c. Polonia*, § 173).

Come osserva la Corte, le vicende del caso e l'accordo amministrativo siglato tra i due paesi vanno letti nel quadro degli sviluppi successivi al caso *M.S.S.*, cui è seguita la sospensione temporanea, ma pluriennale, dei trasferimenti Dublino verso la Grecia, in ragione delle carenze sistemiche del sistema di asilo greco (§ 142). Riprendendo le conclusioni del Comitato dei ministri, dell'UNHCR e della Commissione europea in merito, la Corte osserva che nonostante i miglioramenti, la situazione greca continuava ad essere segnata da seri problemi relativi alla procedura di asilo e al sistema di accoglienza (§§ 142-144). Nel caso in commento, dunque, le autorità tedesche non potevano non essere a conoscenza, o peggio ignorare, le ben note carenze del sistema di asilo greco (§ 144), che erano tali da ribaltare la presunzione di adeguatezza del paese per il ricorrente e, in generale, per i richiedenti protezione (cfr. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, §§ 366-67).

La Corte si esprime, poi, più specificamente sull'accordo amministrativo, e ritiene che esso non tuteli sufficientemente i richiedenti asilo dal rischio di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU. L'accordo, infatti, non contiene alcuna norma che imponga la valutazione della situazione del paese di destinazione, nello specifico, se siano assicurate l'accesso alla procedura di asilo, ad un esame individualizzato e a condizioni di trattenimento adeguate (§ 149). Oltre dieci anni

dopo la celebre decisione resa in *M.S.S.*, dunque, la Corte ribadisce l'impossibilità per gli Stati parte di neutralizzare la portata dell'art. 3 attraverso qualunque automatismo di sorta.

2. *Il Seehofer deal*

Il *Seehofer deal* si inserisce in una tendenza alla conclusione di accordi bilaterali di riammissione dei richiedenti protezione tra Stati membri dell'Unione (si veda, sul tema degli accordi bilaterali tra Stati membri, [ECRE](#)). Tali accordi, da un lato, possono essere letti come un tentativo di "semplificare" (se non, in alcuni casi, aggirare) le procedure previste dal regolamento di Dublino, ormai "irrigidite" dalle numerose sentenze delle Corti europee (*ex plurimis*, [M.S.S.](#); [Tarakhel](#); [NS.ME](#) della CGUE); dall'altro, attraverso tali accordi, gli Stati membri tentano sovente di riorganizzare la disciplina delle frontiere interne sulle quali siano stati ripristinati i controlli, assimilandole alle frontiere esterne.

L'accordo Seehofer e il suo funzionamento, infatti, si reggono su una inedita configurazione giuridica del territorio tedesco e dei suoi confini interni. Secondo quanto affermato dallo stesso ministro Seehofer, il confine tra Austria e Germania, e più precisamente, lo spazio che separa il confine austriaco dalla polizia di frontiera tedesca, ai fini dell'accordo, deve essere considerato come una zona «non UE e non Schengen» (si veda [Hruschka](#), 2019). In ragione di tale assetto, non sarebbero applicabili il [regolamento Dublino](#), il [codice frontiere Schengen \(CFS\)](#) il [sistema europeo comune di asilo \(CEAS\)](#) né la [direttiva rimpatri](#). Di conseguenza, i controlli sono condotti ai sensi della sola legislazione interna tedesca, così come il rifiuto di ingresso è adottato ai sensi della stessa legislazione, e non dell'art. 14 CFS. L'inapplicabilità dal diritto UE deriverebbe dall'assimilazione delle frontiere in questione alle "zone non-Schengen" degli aeroporti internazionali (ossia quelle sezioni degli aeroporti di cui all'[allegato VI del CFS](#)).

La Germania è stato il primo tra i paesi UE ad estendere la "*Fiktion der Nichteinreise*", in origine applicata alle sole zone di transito degli aeroporti, alle sue frontiere terrestri, sino ad includere anche le frontiere interne con i paesi confinanti ove siano ripristinati i controlli (come, nelle vicende in commento, con [l'Austria](#)). Nel caso della Germania, dunque, parimenti a quanto è accaduto ad *H.T.*, i cittadini di paesi terzi presenti alle frontiere interne tedesche sono considerati "al di fuori dello spazio Schengen", come se non vi avessero mai "legalmente né fisicamente" fatto accesso, nonostante i paesi coinvolti, e nel caso di specie l'Austria, ne facciano parte (cfr. [Hruschka](#)). Anche presso tali zone di transito, tuttavia, è applicabile la normativa UE e, nello specifico, il CEAS (art. 3 [direttiva procedure](#); art. 3 [direttiva accoglienza](#)), il CFS e il regolamento Dublino (artt. 3 e 15). Il regolamento di Dublino, al suo art. 36, consente la conclusione di accordi amministrativi bilaterali relativi alle modalità pratiche di esecuzione del regolamento, al fine di facilitarne l'attuazione e aumentarne l'efficacia. Tuttavia, l'accordo Seehofer trascende quanto consentito dalla disposizione appena citata. Non si limita, infatti, a semplificare e abbreviare le procedure di ripresa in carico previste dal regolamento, ma le sospende, in favore di procedure riconducibili al diritto nazionale tedesco (oltre a [Hruschka](#), sul tema specifico della compatibilità di tali accordi col regolamento di Dublino, si veda lo

studio di [Bru, Anastasopoulou, Hyrkkö](#)).

L'estensione dell'idea di zona di transito alle frontiere interne non è, in ogni caso, una prerogativa della sola Germania. Un processo simile ha infatti coinvolto la Francia e il regime applicabile alle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli. Il paese ha, inoltre, un [accordo di riammissione](#) in vigore dal 1997 con l'Italia, in virtù del quale sono stati segnalati numerosi casi di respingimenti informali (cfr., [ASGI](#)). Le vicende francesi sono state oggetto di un serrato dialogo tra il Consiglio di Stato francese e la Corte di giustizia, segnatamente in merito al regime applicabile alle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli ai sensi dell'art. 25 CFS. Anche la Francia, infatti, applica il c.d. "respingimento immediato" a tali frontiere. Tuttavia, a differenza della Germania, la Francia fa ricorso all'art. 14 CFS in combinato disposto con l'art. 2, par. 2, della direttiva rimpatri, clausola che consente l'esclusione dei c.d. "casi frontalieri" dal campo applicativo della direttiva 2008/115. Ci sembra opportuno, in tal senso, ricordare che nel caso *ADDE* (causa [C-143/22](#)), la Corte di giustizia UE ha affermato che non è possibile assimilare radicalmente il regime applicabile alle frontiere esterne a quelle interne sulle quali i controlli siano stati ripristinati. Ove ciò avvenga, è consentito adottare decreti di respingimento immediato, ai sensi dell'art. 14 CFS, ma deve essere applicata la direttiva rimpatri nella sua totalità, e dunque, *inter alia*, le relative norme in materia di trattenimento e partenza volontaria (cfr. [Santomauro](#) e [Rondine](#)). Sebbene la decisione non riguardasse il respingimento di richiedenti protezione, ma di persone in stato di irregolarità, la sua portata sembra in linea con quanto affermato nella sentenza in commento: l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi non può essere automatico, nemmeno qualora esso avvenga verso un altro Stato membro della UE, in linea ai già citati casi "Dublino" (*ex plurimis*, [M.S.S.](#); [Tarakhel](#); [NS.ME](#) della CGUE).

La portata della sentenza in commento, inoltre, rileva anche rispetto alla deroga prevista all'art. 6, par. 3, della direttiva rimpatri, che consente di non adottare una decisione di rimpatrio quando il cittadino di paese terzo sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di un accordo di bilaterale di riammissione vigente alla data di entrata in vigore della direttiva (alla quale la [decisione del Consiglio di Stato francese](#) che ha applicato la sentenza *ADDE* è in parte ancorata). Anche qualora lo Stato membro si appelli a tale deroga, dovrà comunque rispettare i requisiti procedurali incombenti in virtù dell'art. 3 CEDU. Dunque, in presenza di richiedenti protezione con un "*arguable claim*", prima della "ripresa" da parte di un altro Stato membro, sarà necessario valutare la situazione del paese di destinazione, specialmente con riguardo all'accesso alla procedura di asilo e a condizioni di trattenimento/accoglienza adeguate (*H.T.*, § 149; *M.S.S.*, § 359).

3. Conclusioni: quale antidoto contro l'incantesimo delle frontiere?¹

¹ Ci si riferisce al titolo del contributo di Constantin Hruschka (cit.), *The border spell: Dublin arrangements or bilateral agreements? Reflections on the cooperation between Germany and Greece / Spain in the context of control at the German-Austrian border*, in *eumigrationlawblog*, 26 febbraio 2019.

In *H.N.* la Corte conferma un orientamento – elaborato a partire da *Ilias e Ahmed*, e ribadito nelle sentenze successive (*M.K.*, §§ 171-86; *D.A. et al c. Polonia*, §§ 58-70, *O.M. e D.S. c. Ucraina*, §§ 80-98) – che smentisce e neutralizza la possibilità di ritagliare zone di confine al di fuori dell'applicazione della Convenzione (*N.D. e N.T. c. Spagna*, § 110). Gli Stati parte non possono creare spazi o istituire accordi in virtù dei quali automatismi e presunzioni prevalgono sulla concreta protezione dei diritti tutelati nella Convenzione, tanto più quando ad essere coinvolti siano le sue disposizioni inderogabili, quale è l'art. 3. Quest'ultimo, infatti, integra, in taluni casi, un obbligo positivo in capo allo Stato di fornire al richiedente asilo, che sia in grado di dimostrare un “*arguable claim*” sotto il profilo dell'art. 3 (§ 116; *M.K.*, § 179; *A.B. e altri c. Polonia*, §§ 34-43), una possibilità concreta di accedere alla relativa procedura e vedere la sua istanza esaminata.

La conclusione cui giunge la Corte EDU è tanto più rilevante alla luce della generalizzazione della finzione di non ingresso nelle procedure di frontiera introdotte col Nuovo patto del 2020 e della presumibile proliferazione di “zone di transito e di frontiera” ai confini esterni della UE (*Mitsilegas*; *Jakuleviciene*; *Campesi* e, se si vuole, *Rondine*).

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte EDU (4 sez.), sentenza del 15 ottobre 2024, *H.T. c. Germania e Grecia*, ric. n. 13337/19

Giurisprudenza:

Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09

Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, ric. n. 29217/12

Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ric. n. 47287/15

Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2020, *M.K. et al c. Polonia*, ric. n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17

Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna*, ric. n. 8675/15 e 8697/15

Corte EDU sentenza del 8 luglio 2021, *D.A. et al c. Polonia*, ric. n. 51246/17

Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2022, *A.B. et al c. Polonia*, ric. n. 42907/17

Corte EDU, sentenza del 15 settembre 2022, *O.M. e D.S. c. Ucraina*, ric. n. 18603/12

CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *NS. ME*, causa C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865

CGUE, sentenza del 21 settembre 2023, causa *C-143/22*, ECLI EU:C:2023:68

Dottrina:

Campesi G., *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous*

Dicembre 2024

[zones' for migration management](#), in ASILE, 27 novembre 2020.

Hruschka C., [The border spell: Dublin arrangements or bilateral agreements? Reflections on the cooperation between Germany and Greece / Spain in the context of control at the German-Austrian border](#), in eumigrationlawblog, 26 febbraio 2019.

Jakuleviciene L., [Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders](#), in EU Migration Law Blog, 27 ottobre 2020.

Mitsilegas V., [The EU external border as a site of preventive \(in\)justice](#), in European Law Journal, 4/2022.

Rondine F., [Quale regime per l'attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?](#), in Questione giustizia, dicembre 2023.

Rondine F., [The Fiction of Non-entry in European Migration Law](#), in European Journal of Migration and Law, 3/2024.

Santomauro B.C., [The Legal Production of the Margin: Migrants Between Border and Territory](#), in Cahiers de l'EDEM, agosto 2022.

Sorderstorm K., [Flexible borders: The fiction of non-entry and asylum seekers in Germany](#), luglio 2019.

Altri materiali:

ASGI, [Le riammissioni dei cittadini stranieri a Ventimiglia. Profili di illegittimità](#), 2015.

ECRE, [To Dublin or not to Dublin? ECRE's assessment of the policy choices undermining the functioning of the Dublin regulation, with recommendations for rights-based compliance](#), 2018.

EDAL, [The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity"?](#), novembre 2018.

Bru H., Anastasopoulou A., Hyrkkö H., [The circumvention of the Dublin regulation through the use of bilateral agreements to return asylum seekers to other Member States](#), Human Rights and Migration Law Clinic of the University of Ghent research papers, 2019.

Parlamento europeo (EPRS), [Legal fiction of non-entry in EU asylum policy](#), aggiornato al mese di marzo 2024.

Per citare questo contributo: F. RONDINE, *H.T. c. Germania e Grecia: i respingimenti alla frontiera tra finzioni, presunzioni e tutele effettive*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2024.