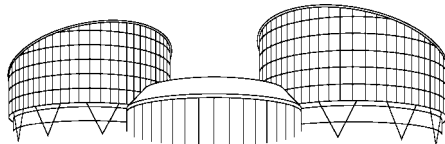


© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata e rivista da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CAMERA

CAUSA KHLAIFIA E ALTRI c. ITALIA

(Ricorso n. 16483/12)

SENTENZA

STRASBURGO

15 dicembre 2016

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Khlaifia e altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in una Grande Camera composta da:

Luis López Guerra, *presidente*,
Guido Raimondi,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Angelika Nußberger,
Khanlar Hajiyev,
Kristina Pardalos,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse,
Krzysztof Wojtyczek,
Dmitry Dedov,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Pere Pastor Vilanova,
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides, *giudici*,

e da Johan Callewaert, *cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 22 giugno 2016 e il 2 novembre 2016,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 16483/12) proposto contro la Repubblica italiana con cui tre cittadini tunisini, i sigg. Ben Mohamed Ben Ali Khlaifia, Fakhreddine Ben Brahim Ben Mustapha Tabal e Mohamed Ben Habib Ben Jaber Sfar («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 9 marzo 2012 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati L.M. Maserà e S. Zirulia del foro di Milano. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora.

3. I ricorrenti affermavano in particolare che il loro trattenimento in un centro di accoglienza per migranti in situazione irregolare era avvenuto in violazione degli articoli 3 e 5 della Convenzione. Sostenevano inoltre di essere stati oggetto di una espulsione collettiva e che non disponevano, nel diritto italiano, di alcun ricorso effettivo per denunciare la violazione dei loro diritti fondamentali.

4. Il ricorso è stato assegnato alla seconda sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento della Corte - «il regolamento»). Il 27 novembre 2012 è stato comunicato al Governo. Il 1° settembre 2015, una camera di questa sezione, composta da Işıl Karakaş, presidente, Guido Raimondi, András Sajó, Nebojša Vučinić, Helen Keller, Paul Lemmens e Robert Spano, giudici, e da Stanley Naismith, cancelliere di sezione, ha pronunciato una sentenza con cui, a maggioranza, dichiarava il ricorso parzialmente irricevibile e concludeva, all'unanimità, che vi era stata violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4 della Convenzione e che non vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione quanto alle condizioni di accoglienza dei ricorrenti a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia*. Con cinque voti contro due, la camera concludeva inoltre che vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione a causa delle condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel centro di soccorso e prima accoglienza di Contrada Imbriacola, nonché violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione e dell'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 3 di quest'ultima e con l'articolo 4 del Protocollo n. 4. Alla sentenza era allegata l'esposizione dell'opinione concordante del giudice Keller, dell'opinione parzialmente dissenziente comune ai giudici Sajó e Vučinić e dell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Lemmens.

5. Il 1° dicembre 2015 il Governo ha chiesto che la causa fosse rinviata dinanzi alla Grande Camera ai sensi degli articoli 43 della Convenzione e 73 del regolamento. Il collegio della Grande Camera ha accolto tale domanda il 1° febbraio 2016.

6. La composizione della Grande Camera è stata decretata conformemente alle disposizioni degli articoli 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e 24 del regolamento.

7. Sia i ricorrenti che il Governo hanno presentato osservazioni scritte sulla ricevibilità e sul merito della causa.

8. Peraltro, sono state ricevute le osservazioni di quattro associazioni facenti parte del Coordinamento francese per il diritto d'asilo (paragrafo 157 *infra*), del Centro sul diritto della persona e sul pluralismo giuridico di McGill, del Centro AIRE e del Consiglio europeo sui rifugiati e gli esiliati (*European Council on Refugees and Exiles* – di seguito l'«ECRE»), che il presidente aveva autorizzato a intervenire nella procedura scritta (articoli 36 § 2 della Convenzione e 44 § 3 del regolamento).

9. Il 22 giugno 2016 si è svolta una udienza pubblica presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, (articolo 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi:

– per il Governo

Sig.ra	P. ACCARDO,	<i>co-agente,</i>
Sigg.re	M.L. AVERSANO, magistrato, esperto giuridico,	

P. GIUSTI, Ministero dell'Interno,
R. RENZI, Ministero dell'Interno,
R. CIPRESSA, Ministero dell'Interno, *consigliere;*

– *per i ricorrenti*

Sigg.. L. MASERA, avvocato,
S. ZIRULIA, avvocato, *legali,*
Sig.ra F. CANCELLARO, *consigliere.*

La Corte ha sentito le dichiarazioni dei sigg. Masera e Zirulia e delle sigg.re Aversano e Cipressa e le risposte che costoro hanno dato alle domande dei giudici.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

10. I ricorrenti sono nati rispettivamente nel 1983, 1987 e 1988. Il sig. Khlaifia (il «primo ricorrente») è residente a Om Laarass (Tunisia); i sigg. Tabal e Sfar (il «secondo e il terzo ricorrente») sono residenti a El Mahdia (Tunisia).

A. Lo sbarco dei ricorrenti sulle coste italiane e la loro espulsione verso la Tunisia

11. Il 16 settembre 2011 per il primo dei ricorrenti e il giorno dopo, 17 settembre 2011, per gli altri due, i ricorrenti lasciarono con altre persone la Tunisia a bordo di imbarcazioni di fortuna allo scopo di raggiungere le coste italiane. Dopo varie ore di navigazione le imbarcazioni furono intercettate dalla guarda costiera italiana che le scortò fino al porto dell'isola di Lampedusa. I ricorrenti giunsero sull'isola rispettivamente il 17 e il 18 settembre 2011.

12. I ricorrenti furono trasferiti al Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (di seguito il «CSPA») dell'isola di Lampedusa, situato in Contrada Imbriacola dove, dopo avere dispensato loro i primi soccorsi, le autorità procedettero alla identificazione. Il Governo sostiene che in tale circostanza furono redatte delle «schede informative» individuali per ciascuno dei migranti interessati (paragrafo 224 *infra*), cosa che i ricorrenti contestano (paragrafo 222 *infra*).

13. I ricorrenti furono sistemati in un settore del centro riservato ai Tunisini adulti. I ricorrenti affermano di essere stati accolti in spazi sovraffollati e sporchi e di essere stati obbligati a dormire sul pavimento a

causa della scarsità di letti disponibili e della cattiva qualità dei materassi. I pasti venivano consumati all'esterno, seduti per terra. Il centro veniva costantemente sorvegliato dalle forze dell'ordine, di modo che qualsiasi contatto con l'esterno era impossibile.

14. I ricorrenti rimasero nel CSPA fino al 20 settembre, quando scoppiò una violenta rivolta tra i migranti. I luoghi furono devastati da un incendio, e i ricorrenti furono trasportati al parco sportivo di Lampedusa per passarvi la notte. All'alba del 21 settembre, essi riuscirono insieme ad altri migranti a eludere la vigilanza delle forze dell'ordine e a raggiungere il paese di Lampedusa. Da lì, iniziarono insieme ad altri 1.800 migranti circa delle manifestazioni di protesta nelle strade dell'isola. Fermati dalla polizia, i ricorrenti furono ricondotti prima nel centro di accoglienza e poi all'aeroporto di Lampedusa.

15. Il mattino del 22 settembre 2011 i ricorrenti furono imbarcati in aerei con destinazione Palermo. Una volta sbarcati, furono trasferiti a bordo di navi ormeggiate nel porto della città. Il primo ricorrente salì sul *Vincent*, con altre 190 persone circa, mentre il secondo e il terzo ricorrente furono condotti a bordo della nave *Audacia*, con circa 150 persone.

16. Secondo i ricorrenti, su ciascuna nave i migranti furono raggruppati tutti insieme nei saloni-ristorante, in quanto l'accesso alle cabine era vietato. I ricorrenti affermano di avere dormito per terra e atteso varie ore per poter utilizzare le toilette. Gli interessati dichiarano che potevano uscire sui balconi delle navi due volte al giorno soltanto per pochi minuti. Affermano di essere stati insultati e maltrattati dagli agenti di polizia che li sorvegliavano in continuazione e di non aver ricevuto alcuna informazione da parte delle autorità.

17. I ricorrenti restarono qualche giorno a bordo delle navi. Il 27 settembre 2011, il secondo e terzo ricorrente furono condotti all'aeroporto di Palermo per essere rimpatriati in Tunisia. Il primo ricorrente fu respinto il 29 settembre 2011.

18. Prima di salire sugli aerei, i migranti furono ricevuti dal console della Tunisia. Secondo i ricorrenti, quest'ultimo si sarebbe limitato a registrare i loro dati anagrafici, conformemente agli accordi italo-tunisini conclusi nell'aprile 2011 (paragrafi 36-40 *infra*).

19. Nel loro formulario di ricorso, i ricorrenti hanno affermato che, per tutta la durata della loro permanenza in Italia, non è mai stato rilasciato loro alcun documento.

In allegato alle sue osservazioni, il Governo ha tuttavia prodotto tre decreti di respingimento datati 27 e 29 settembre 2011, adottati nei confronti dei ricorrenti. Il testo di tali decreti, in sostanza identici e redatti in italiano con una traduzione in lingua araba, era il seguente:

«Il Questore della provincia di Agrigento

Esaminati gli atti dell'Ufficio, dai quali risulta che

1) in data 17 [18] settembre 2011 personale appartenente alle forze di Polizia ha rintracciato nella provincia di Agrigento dalla linea di confine/dalla frontiera di ...Isola di Lampedusa ... il sig. [cognome e nome] nato a (...) il [data] (...) cittadino tunisino (...) non compiutamente identificato in quanto sedicente;

2) lo straniero è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera;

3) il rintraccio dello straniero è avvenuto all'ingresso/subito dopo il suo ingresso nel territorio nazionale, e precisamente: ... isola di Lampedusa...

ACCERTATO che non ricorrono i motivi di cui all'articolo 10 comma 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

CONSIDERANDO che deve procedersi ai sensi dell'articolo 10 comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

DECRETA

IL RESPINGIMENTO CON ACCOMPAGNAMENTO ALLA FRONTIERA

Del signor suindicato

INFORMA

- che avverso questo decreto può essere presentato ricorso, entro sessanta giorni dalla data della notifica, al giudice di pace di Agrigento;

- che la presentazione del ricorso non sospende comunque l'efficacia del presente decreto;

- [che] il Dirigente dell'Ufficio Immigrazione disporrà, in esecuzione del presente decreto, la notifica dello stesso unitamente e copia sinteticamente tradotta in una lingua conosciuta dallo straniero, ovvero in lingua inglese, francese o spagnola; accompagnamento alla frontiera di Roma Fiumicino;

- la comunicazione alla rappresentanza Diplomatica o Consolare dello Stato di appartenenza secondo quanto previsto dall'articolo 2 comma 7 del decreto legislativo n. 286 del 1998; e la registrazione del decreto ai sensi dell'articolo 10 comma 6 dello stesso Decreto Legislativo;

Agrigento 27 [29]/09/2011

Per il Questore

[Firma]»

20. Ciascuno dei decreti suddetti era accompagnato da un verbale di notifica che recava le stesse date, anch'esso redatto in italiano e con traduzione in arabo. Nello spazio riservato alla firma dei ricorrenti, detti verbali recano l'annotazione manoscritta «[l'interessato] si rifiuta di firmare e ricevere copia».

21. Arrivati all'aeroporto di Tunisi, i ricorrenti furono liberati.

B. Il decreto del giudice per le indagini preliminari di Palermo

22. Alcune associazioni di lotta contro il razzismo presentarono denuncia per i trattamenti ai quali erano stati sottoposti i migranti, dopo il 20 settembre 2011, a bordo delle navi *Audacia*, *Vincent* e *Fantasy*.

23. Un procedimento penale per abuso d'ufficio e arresto illegale (articoli 323 e 606 del codice penale – il «CP») fu avviato contro ignoti. Il 3 aprile 2012 il pubblico ministero chiese l'archiviazione del procedimento.

24. Con un decreto emesso il 1° giugno 2012 il giudice per le indagini preliminari (di seguito il «GIP») di Palermo accolse la richiesta del pubblico ministero.

25. Nelle sue motivazioni, il GIP sottolineò che il fatto di avere posto i migranti nel CSPA era finalizzato ad accoglierli, assisterli, provvedere alle loro necessità igieniche per il tempo strettamente necessario, prima di condurli in un CIE (centro di identificazione ed espulsione) o di adottare misure in loro favore. Al CSPA i migranti potevano, secondo il GIP, beneficiare di assistenza giuridica e ottenere informazioni relative alle procedure da seguire per presentare una domanda di asilo.

Il GIP condivise l'osservazione del pubblico ministero secondo la quale l'interpretazione delle condizioni relative ai motivi e alla durata della permanenza dei migranti nei CSPA era a volte vaga; sottoscrisse inoltre la tesi del procuratore secondo la quale una molteplicità di fattori escludevano la possibilità di configurare, in tali fattispecie, degli illeciti di rilievo penale.

Il GIP osservò che la Questura di Agrigento si era limitata a registrare la presenza di migranti al CSPA senza adottare decisioni che disponessero il trattenimento degli stessi.

26. Secondo il GIP l'equilibrio precario raggiunto sull'isola di Lampedusa era stato rotto il 20 settembre 2011, quando un gruppo di Tunisini aveva provocato un incendio doloso, danneggiando seriamente il CSPA di Contrada Imbriacola e rendendolo inadatto a soddisfare le esigenze legate all'accoglienza e al soccorso dei migranti. Le autorità avrebbero allora organizzato un ponte aereo e navale allo scopo di evacuare i migranti da Lampedusa. Il giorno dopo si erano verificati degli scontri al porto dell'isola tra la popolazione locale e un gruppo di stranieri che aveva minacciato di far esplodere delle bombole di gas. Il GIP spiegò che si era quindi creata una situazione che rischiava di degenerare e rientrava nella nozione di stato di necessità di cui all'articolo 54 del codice penale (paragrafo 34 *infra*). Pertanto, concluse il GIP, era necessario procedere al trasferimento immediato di una parte dei migranti utilizzando, tra l'altro, delle navi.

Per quanto riguarda il fatto che, in questa situazione di emergenza, non fosse stata adottata alcuna decisione formale di trattenimento a bordo di navi, il GIP ritenne che questo non potesse equivalere ad un arresto illegale e che le condizioni per un trasferimento dei migranti in un CIE non fossero soddisfatte. Osservò che, in effetti, da una parte i CIE erano già sovraffollati e, dall'altra parte, gli accordi conclusi con le autorità tunisine facevano pensare che il rimpatrio dovesse essere immediato. Il fatto che fosse stata applicata agli interessati una misura di respingimento senza controllo giurisdizionale adottata vari giorni dopo lo sbarco non era illegittimo

secondo il GIP. A suo parere, il calcolo del «termine ragionevole» per l'adozione di tali atti e per la permanenza degli stranieri nel CSPA doveva tenere conto delle difficoltà logistiche (stato del mare, distanza tra l'isola di Lampedusa e la Sicilia) e del numero di migranti interessati. In queste circostanze, il GIP concluse che non vi era stata violazione della legge.

Peraltro, considerò che non poteva essere imputato alcun dolo alle autorità, la cui condotta era stata dettata, in primo luogo, dall'interesse pubblico perseguito. I migranti non avrebbero subito alcun danno ingiusto.

27. Nella misura in cui i denunciatori lamentavano che il modo in cui erano stati trattati i migranti aveva messo in pericolo la loro salute, il GIP osservò che dalle indagini risultava che nessuna delle persone a bordo delle navi aveva presentato domanda di asilo. Constatò che coloro che, nel CSPA di Lampedusa, avevano manifestato l'intenzione di agire in tal senso, insieme ai soggetti vulnerabili, erano stati trasferiti nei centri di Trapani, Caltanissetta e Foggia. A suo parere, i minori non accompagnati erano stati posti in strutture *ad hoc* e a bordo delle navi non erano presenti donne incinte. Sulle navi, i migranti avevano potuto beneficiare di assistenza medica, di acqua calda, di elettricità, di pasti e bevande caldi. Peraltro, il GIP indicò che, da una nota di un'agenzia di stampa datata 25 settembre 2011, risultava che un parlamentare, T.R., era salito a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo, e aveva constatato che i migranti erano in buona salute, erano assistiti e dormivano in cabine dotate di biancheria o su poltrone reclinabili. Alcuni Tunisini sarebbero stati trasferiti in ospedale, altri sarebbero stati curati a bordo dal personale sanitario. Accompagnato dal vice questore e da funzionari di polizia, il deputato in questione aveva conversato con alcuni migranti e avrebbe quindi constatato che essi avevano accesso a luoghi di preghiera, che il cibo era adeguato (pasta, pollo, contorno, frutta e acqua) e che la protezione civile aveva messo a loro disposizione dei capi di abbigliamento. Alcuni migranti lamentavano la mancanza di rasoi, ma il deputato aveva osservato che si trattava di una misura volta a evitare atti di autolesionismo.

28. Il GIP osservò che, benché i migranti non fossero in stato di detenzione o di arresto, una foto apparsa su un giornale mostrava uno di loro con le mani legate da bende nere e accompagnato da un agente di polizia. Il GIP spiegò che l'interessato faceva parte di un gruppo ristretto di persone che, temendo un rimpatrio imminente, avevano commesso atti di autolesionismo e danneggiato alcuni autobus. Il GIP ritenne che l'apposizione delle bende fosse stata necessaria per garantire l'integrità fisica delle persone interessate e per evitare atti aggressivi nei confronti degli agenti di polizia, che non erano né armati né dotati di altri mezzi di coercizione. In ogni caso, la condotta degli agenti di polizia era giustificata da uno «stato di necessità» nel senso dell'articolo 54 del codice penale (paragrafo 34 *infra*).

29. Alla luce di quanto sopra esposto, il GIP concluse che il fascicolo

non conteneva la prova dell'esistenza degli elementi materiale e morale dei reati puniti dagli articoli 323 e 606 del CP.

C. Le decisioni del giudice di pace di Agrigento

30. Due dei migranti che erano stati oggetto di decreti di respingimento impugnarono tali misure dinanzi al giudice di pace di Agrigento.

31. Con due decreti del 4 luglio e del 30 ottobre 2011 rispettivamente, il giudice di pace annullò i decreti di respingimento.

Nelle motivazioni, il giudice di pace osservò che gli interessati erano stati trovati sul territorio italiano rispettivamente il 6 maggio e il 18 settembre 2011 e che i decreti controversi erano stati adottati solo il 16 maggio e il 24 settembre 2011. Pur riconoscendo che l'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 33 *infra*) non indicava alcun termine per l'adozione dei decreti di respingimento, il giudice considerò che un atto che, per la sua stessa natura, limitava la libertà del suo destinatario, dovesse essere adottato entro un tempo ragionevolmente breve dal momento del fermo dello straniero irregolare. Concludere diversamente, affermò il giudice, equivaleva a permettere un trattenimento *de facto* del migrante in assenza di una decisione motivata dell'autorità, il che era contrario alla Costituzione.

II. IL DIRITTO E I DOCUMENTI INTERNI PERTINENTI

A. La Costituzione

32. L'articolo 13 della Costituzione italiana recita:

«La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.»

B. Le disposizioni in materia di allontanamento degli stranieri in situazione irregolare

33. Il decreto legislativo n. 286 del 1998 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), come modificato dalle leggi n. 271 del 2004 e n. 155 del 2005 e dal decreto legislativo n. 150 del 2011, contiene, tra l'altro, le seguenti disposizioni:

Articolo 10 (respingimento)

«1. La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato.

2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri:

a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo;

b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

(...)

4. Le disposizioni dei commi 1 [e] 2 (...) non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

(...).»

Articolo 13 (espulsione amministrativa)

«1. Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'Interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli Affari esteri.

2. L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero:

a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10;

(...)

8. Avverso il decreto di espulsione può essere presentato ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria (...).»

Articolo 14 (esecuzione dell'espulsione)

«1. Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

(...).»

C. Il codice penale

34. Nelle sue parti pertinenti, l'articolo 54 comma 1 del CP recita:

«Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo. (...)»

D. Il Senato italiano

35. Il 6 marzo 2012 la commissione straordinaria per i diritti umani del Senato italiano (di seguito, la «commissione straordinaria del Senato») ha approvato un rapporto «sullo stato [del rispetto] dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per i migranti in Italia». Visitato dalla commissione l'11 febbraio 2009, il CSPA di Lampedusa viene descritto in particolare nei seguenti passaggi:

«L'accoglienza nel centro di Lampedusa è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità del migrante e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento. In realtà, come denunciato dall'HCR e da diverse organizzazioni che operano sul campo, i tempi di permanenza si sono prolungati anche per più di venti giorni senza che siano stati adottati provvedimenti formali riguardanti lo status giuridico delle persone trattenute. Il trattenimento prolungato, l'impossibilità di comunicare con l'esterno, la mancanza di libertà di movimento senza alcun presupposto giuridico o amministrativo che preveda tali restrizioni ai migranti hanno provocato un clima di forte tensione, spesso sfociata in episodi di protesta e di autolesionismo. Sulla legittimità di tale situazione si sono succeduti in questi mesi numerosi appelli da parte delle organizzazioni che lavorano sull'isola.

(...)

La porta di ingresso dà su un corridoio dal quale si accede a stanze di circa 5 metri per 6: sono destinate ad accogliere 12 persone. Nelle stanze si trovano, messi l'uno accanto all'altro, letti a castello a quattro livelli, nei quali trovano posto fino a 25 uomini per ciascuna stanza (...). In molti blocchi lungo i corridoi sono stati sistemati i materassi in gommapiuma. In molti casi la gommapiuma dei materassi è stata fatta a pezzi per essere utilizzata come cuscino. In alcuni casi sul ripiano delle scale, all'aperto, hanno trovato posto i materassi di due persone, protetti da teli improvvisati. (...). Sul soffitto, in molti casi, la schermatura in plastica delle luci è stata rimossa e le luci sono assenti. Alla fine del corridoio, su un lato, sono presenti i servizi e le docce. Non ci sono porte e la privacy è garantita da tende di stoffa o plastica improvvisate qua e là. Non ci sono rubinetti e le bocchette non mandano acqua se non quando viene attivata centralmente. Alle volte lo scarico è bloccato, al suolo vi è acqua e altri liquidi che giungono fino al corridoio e nelle stanze dove hanno trovato posto i materassi in gommapiuma. L'odore di latrina pervade tutti gli ambienti. Inizia a piovere. Chi si trova sulle scale in acciaio e deve accedere al piano superiore si bagna e porta negli alloggi umidità e sporcizia.»

III. GLI ACCORDI BILATERALI CON LA TUNISIA

36. Il 5 aprile 2011 il governo italiano ha concluso un accordo con la Tunisia in materia di controllo dell'ondata di immigrazione irregolare proveniente da tale paese.

37. Il testo dell'accordo non era stato reso pubblico. Tuttavia, in allegato alla sua domanda di rinvio dinanzi alla Grande Camera, il Governo ha prodotto alcuni estratti del verbale di una riunione svoltasi a Tunisi il 4 e il 5 aprile 2011 tra i Ministri dell'Interno tunisino e italiano. Secondo un comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell'Interno italiano il 6 aprile 2011¹, la Tunisia si impegnava a rafforzare il controllo delle sue frontiere allo scopo di evitare nuove partenze di clandestini, con l'aiuto di mezzi logistici messi a sua disposizione dalle autorità italiane.

38. Inoltre, la Tunisia si impegnava ad accettare il ritorno immediato dei Tunisini giunti irregolarmente in Italia dopo la conclusione dell'accordo. I cittadini tunisini potevano essere rimpatriati attraverso procedure semplificate, che prevedono la semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari tunisine.

39. Secondo le indicazioni fornite dal Governo nella sua memoria del 25 aprile 2016 presentata alla Grande Camera, un primo accordo con la Tunisia era stato concluso nel 1998; era stato annunciato sul sito del Ministero dell'Interno e presso gli archivi dei trattati del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 11 del 15 gennaio 2000.

40. In allegato alla sua domanda di rinvio dinanzi alla Grande Camera, il Governo ha prodotto una nota verbale relativa all'accordo bilaterale concluso con la Tunisia nel 1998. Emanato dal governo italiano e datato 6 agosto 1998, il documento in questione, che non sembra essere quello applicato ai ricorrenti (paragrafo 103 *infra*), contiene delle disposizioni in materia di cooperazione bilaterale per la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina, di riammissione dei cittadini dei due paesi, di rinvio al paese di provenienza diretta dei cittadini di paesi terzi diversi da quelli dei paesi membri dell'Unione del Maghreb arabo, e di restituzione delle persone riammesse.

Risulta dal contenuto della nota verbale che il governo italiano si impegnavo a sostenere la Tunisia nella lotta contro l'immigrazione clandestina fornendo attrezzature tecniche e operative e un contributo economico, e che ciascuna parte si impegnavo a riprendere sul proprio territorio, su richiesta dell'altra parte e senza formalità, la persona che non soddisfacesse le condizioni d'ingresso o di soggiorno applicabili nel territorio della parte richiedente non appena accertato che questa possedeva la cittadinanza della parte richiesta. La nota precisava quali erano i documenti utili per l'identificazione delle persone interessate e prevedeva

¹ Il comunicato stampa in questione può essere consultato sul sito http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html.

(al punto 5 del capo II) che se l'autorità consolare della parte richiesta riteneva di dover sentire queste persone, un rappresentante di quest'ultima poteva recarsi all'ufficio giudiziario, o al centro di accoglienza o nel luogo di cura in cui gli interessati erano legalmente ospitati, ai fini della loro audizione.

La nota verbale descrive inoltre le procedure per il rilascio di lasciapassare e l'accompagnamento alle frontiere e contiene l'impegno del governo italiano di «non far uso di rinvii massicci o speciali».

IV. LA «DIRETTIVA RIMPATRI»

41. Nel quadro dell'Unione europea, il rinvio degli stranieri in situazione irregolare è disciplinato dalla direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 (detta «direttiva rimpatri»), «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare». Questo testo contiene le seguenti disposizioni:

Articolo primo

Oggetto

«La presente direttiva stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo.»

Articolo 2

Ambito di applicazione

«1. La presente direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare.

2. Gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi:

a) sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro;

b) sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione.

(...)»

Articolo 8

Allontanamento

«1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma

dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.

2. Qualora uno Stato membro abbia concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, la decisione di rimpatrio può essere eseguita unicamente alla scadenza di tale periodo, a meno che nel periodo in questione non sorga uno dei rischi di cui all'articolo 7, paragrafo 4.

3. Gli Stati membri possono adottare una decisione o un atto amministrativo o giudiziario distinto che ordini l'allontanamento.

4. Ove gli Stati membri ricorrano – in ultima istanza – a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza. Le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato.

5. Nell'effettuare l'allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE.

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati.»

Articolo 12

Forma

«1. Le decisioni di rimpatrio e, ove emesse, le decisioni di divieto d'ingresso e le decisioni di allontanamento sono adottate in forma scritta, sono motivate in fatto e in diritto e contengono informazioni sui mezzi di ricorso disponibili.

Le informazioni sui motivi in fatto possono essere ridotte laddove la legislazione nazionale consenta che il diritto di informazione sia limitato, in particolare per salvaguardare la sicurezza nazionale, la difesa, la pubblica sicurezza e per la prevenzione, le indagini, l'accertamento e il perseguimento di reati.

2. Gli Stati membri provvedono, su richiesta, alla traduzione scritta o orale dei principali elementi delle decisioni connesse al rimpatrio di cui al paragrafo 1, incluse le modalità di impugnazione disponibili, in una lingua comprensibile per il cittadino di un paese terzo o che si può ragionevolmente supporre tale.

3. Gli Stati membri possono decidere di non applicare il paragrafo 2 ai cittadini di paesi terzi che sono entrati in modo irregolare nel territorio di uno Stato membro e non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato.

In tali casi le decisioni connesse al rimpatrio di cui al paragrafo 1 sono adottate per mezzo di un modello uniforme previsto dalla legislazione nazionale.

Gli Stati membri rendono disponibili schede informative generalizzate che espongono gli elementi principali del modello uniforme in almeno cinque delle lingue più frequentemente utilizzate o comprese dagli immigrati che entrano in modo irregolare nel loro territorio.»

Articolo 13

Mezzi di ricorso

«1. Al cittadino di un paese terzo interessato sono concessi mezzi di ricorso effettivi

avverso le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, o per chiederne la revisione dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza.

2. L'autorità o l'organo menzionati al paragrafo 1 hanno la facoltà di rivedere le decisioni connesse al rimpatrio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, compresa la possibilità di sospenderne temporaneamente l'esecuzione, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno.

3. Il cittadino di un paese terzo interessato ha la facoltà di farsi consigliare e rappresentare da un legale e, ove necessario, di avvalersi di un'assistenza linguistica.

4. Gli Stati membri provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale in materia e possono disporre che tale assistenza e/o rappresentanza legale gratuita sia soggetta alle condizioni di cui all'articolo 15, paragrafi da 3 a 6, della direttiva 2005/85/CE.»

Articolo 15 **Trattenimento**

«1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

- a) sussiste un rischio di fuga o
- b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie.

Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

- a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,
- b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso.

Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.

4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la

persona interessata è immediatamente rilasciata.

5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.

6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:

- a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o
- b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi.»

Articolo 16 **Condizioni di trattenimento**

«1. Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari.

2. I cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità — su richiesta — di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.

3. Una particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili. Sono assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie.

4. I pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione.

5. I cittadini di paesi terzi trattenuti sono sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Tali informazioni riguardano anche il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di mettersi in contatto con gli organismi e le organizzazioni di cui al paragrafo 4.»

Articolo 18 **Situazioni di emergenza**

«1. Nei casi in cui un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi da rimpatriare comporta un notevole onere imprevisto per la capacità dei centri di permanenza temporanea di uno Stato membro o per il suo personale amministrativo o giudiziario, sino a quando persiste la situazione anomala detto Stato membro può decidere di accordare per il riesame giudiziario periodi superiori a quelli previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, terzo comma, e adottare misure urgenti quanto alle condizioni di trattenimento in deroga a quelle previste all'articolo 16, paragrafo 1, e all'articolo 17, paragrafo 2.

2. All'atto di ricorrere a tali misure eccezionali, lo Stato membro in questione ne informa la Commissione. Quest'ultima è informata anche non appena cessino di

sussistere i motivi che hanno determinato l'applicazione delle suddette misure eccezionali.

3. Nulla nel presente articolo può essere interpretato nel senso che gli Stati membri siano autorizzati a derogare al loro obbligo generale di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva.»

42. Chiamata ad interpretare la «direttiva rimpatri», la Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito, la «CGUE») ha statuito che ogni straniero ha il diritto di esprimere, prima dell'adozione di una decisione relativa al suo rinvio, il proprio punto di vista sulla regolarità del suo soggiorno (si veda, in particolare, *Khaled Boudjlida c. Prefetto dei Pirenei Atlantici*, causa C-249/13, sentenza dell'11 dicembre 2014, punti 28-35).

43. Risulta dalla giurisprudenza della CGUE che, nonostante l'assenza, nella «direttiva rimpatri», di disposizioni espresse che prevedano il rispetto del diritto di essere sentiti, questo diritto si applica in quanto principio fondamentale del diritto dell'Unione (si vedano, in particolare, gli articoli 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; sentenze *M.G. e N.R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-383/13 PPU, 10 settembre 2013, punto 32, e *Sophie Mukarubega c. Préfet de police e Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C-166/13, sentenza 5 novembre 2014, punti 42-45).

La CGUE ha chiarito che il diritto di essere sentiti: a) garantisce a chiunque la possibilità di far conoscere, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (sentenze *Khaled Boudjlida*, sopra citata, punto 36, e *Sophie Mukarubega*, sopra citata, punto 46); e b) ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi pertinenti, prestando tutta l'attenzione necessaria alle osservazioni sottoposte dalla persona interessata e motivando la sua decisione in modo circostanziato (sentenza *Khaled Boudjlida*, sopra citata, punti 37 e 38).

Nella sentenza *Khaled Boudjlida* (sopra citata, punti 55, 64-65 e 67) la CGUE ha aggiunto: a) che l'interessato non necessariamente deve potersi esprimere su tutti gli elementi sui quali l'autorità nazionale intende fondare la sua decisione di rimpatrio, ma deve semplicemente avere l'opportunità di presentare i motivi che impedirebbero il suo allontanamento; b) che il diritto di essere sentito durante la procedura di rimpatrio non include il diritto all'assistenza legale gratuita; e c) che la durata dell'audizione non è determinante per stabilire se l'interessato sia stato effettivamente sentito (nella fattispecie, era durata circa 30 minuti).

44. Secondo la CGUE, una decisione adottata a seguito di una procedura amministrativa che abbia violato il diritto di essere sentiti può essere annullata soltanto se, nel caso non vi fosse stata tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto concludersi diversamente (*M.G. e N.R.*, sopra

citata, punti 38 e 44, riguardante delle decisioni di proroga dei provvedimenti di trattenimento ai fini dell'allontanamento; ai punti 41-43 di questa sentenza, la CGUE ha precisato che una conclusione contraria rischierebbe di pregiudicare l'effetto utile della direttiva e rimetterebbe in discussione l'obiettivo di allontanamento).

45. Infine, la CGUE ha affermato che il diritto di essere sentiti può essere sottoposto a restrizioni, a condizione che queste rispondano ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza del diritto (*M.G. e N.R.*, sopra citata, punto 33, e *Sophie Mukarubega*, sopra citata, punti 53 e 82, in cui si indica che le autorità nazionali non hanno l'obbligo di sentire la persona interessata due volte nell'ambito della sua domanda di soggiorno e poi del suo allontanamento, ma solo in una di queste due procedure).

V. ALTRI TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

A. La Commissione del diritto internazionale

46. Durante la sua sessantaseiesima sessione, nel 2014, la Commissione del diritto internazionale ha adottato un «Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri». Questo testo, di cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha preso atto (risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014), contiene, in particolare, le seguenti disposizioni:

Articolo 2 **Definizioni**

«Ai fini del presente progetto di articoli:

- a) per «espulsione» si intende un atto giuridico o un comportamento attribuibile a uno Stato per cui uno straniero è obbligato a lasciare il territorio di tale Stato; essa non include l'extradizione verso un altro Stato, né il trasferimento a un tribunale penale internazionale, né la non ammissione di uno straniero in uno Stato;
- b) per «straniero» si intende una persona che non ha la cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova.»

Articolo 3 **Diritto di espulsione**

«Ciascuno Stato ha il diritto di espellere uno straniero dal suo territorio. L'espulsione deve avvenire nel rispetto del presente progetto di articoli, fatte salve le altre norme applicabili del diritto internazionale, in particolare quelle relative ai diritti umani.»

Articolo 4 **Obbligo di conformità alla legge**

«Uno straniero può essere espulso solo in ottemperanza ad un provvedimento

adottato conformemente alla legge.»

Articolo 5
Motivi di espulsione

- «1. Ogni provvedimento di espulsione deve essere motivato.
2. Uno Stato può espellere uno straniero soltanto per un motivo previsto dalla legge.
3. Il motivo di espulsione deve essere valutato in buona fede e in modo ragionevole, alla luce di tutte le circostanze, in particolare tenendo conto, ove pertinente, della gravità dei fatti, del comportamento dello straniero interessato o dell'attualità della minaccia che i fatti generano.
4. Uno Stato non può espellere uno straniero per un motivo contrario ai suoi obblighi in virtù del diritto internazionale.»

Articolo 9
Divieto di espulsione collettiva

- «1. Ai fini del presente progetto di articoli, per espulsione collettiva si intende l'espulsione di stranieri in quanto gruppo.
2. L'espulsione collettiva degli stranieri è vietata.
3. Uno Stato può espellere in concomitanza i membri di un gruppo di stranieri, a condizione che la misura di espulsione sia adottata a seguito e sulla base di una valutazione della situazione specifica di ciascuno dei membri che compongono il gruppo conformemente al presente progetto di articoli.
4. Il presente progetto di articoli non pregiudica le norme di diritto internazionale applicabili all'espulsione degli stranieri in caso di conflitto armato che coinvolga lo Stato che espelle.»

Articolo 13
Obbligo di rispettare la dignità umana e i diritti umani dello straniero oggetto dell'espulsione

- «1. Ogni straniero oggetto di una espulsione è trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana durante tutta la procedura di espulsione.
2. Egli ha diritto al rispetto dei suoi diritti umani, soprattutto di quelli enunciati nel presente progetto di articoli.»

Articolo 15
Persone vulnerabili

- «1. I bambini, gli anziani, le persone con disabilità, le donne incinte ed altre persone vulnerabili oggetto di una espulsione devono essere considerate come tali e devono essere trattate e protette tenendo debitamente conto della loro vulnerabilità.
2. In particolare, in tutte i provvedimenti che riguardano i minori oggetto di un'espulsione, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.»

Articolo 17
Proibizione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti

- «Lo Stato che espelle non può sottoporre lo straniero oggetto dell'espulsione a tortura, né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.»

Articolo 19
Detenzione dello straniero ai fini dell'espulsione

«1. a) la detenzione di uno straniero ai fini di espulsione non deve essere arbitraria, né avere un carattere punitivo.

b) Uno straniero detenuto ai fini di espulsione deve, salvo in circostanze eccezionali, essere separato dalle persone condannate a pene privative della libertà

2. a) la durata della detenzione deve essere limitata a un periodo di tempo ragionevolmente necessario all'esecuzione dell'espulsione. La detenzione di durata eccessiva è vietata.

b) La proroga della durata della detenzione può essere decisa soltanto dall'autorità giudiziaria o da un'altra autorità competente sottoposta a controllo giudiziario.

3. a) La detenzione di uno straniero oggetto di espulsione deve essere sottoposta a riesame a scadenze regolari fondato su criteri specifici definiti dalla legge;

b) Con riserva del paragrafo 2, la detenzione ai fini dell'espulsione cessa quando quest'ultima non può essere attuata, a meno che le ragioni siano imputabili allo straniero interessato.»

47. Nel suo commento all'articolo 9 del progetto, la Commissione del diritto internazionale ha osservato, tra l'altro, quanto segue:

«1) Il progetto di articolo 9 contiene, al paragrafo 1, una definizione dell'espulsione collettiva ai fini del progetto di articoli. Secondo tale definizione, per espulsione collettiva si intende l'espulsione di stranieri 'in quanto gruppo'. Tale formulazione si ispira alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Relatore speciale della Commissione dei diritti dell'uomo sui diritti dei non cittadini, sig. David Weissbrodt, l'ha accolta anche nella relazione finale del 2003. Solo l'elemento 'collettivo' è affrontato in questa definizione, che deve essere intesa alla luce della definizione generale dell'espulsione di cui al progetto di articolo 2 a).

(...).

4) Il divieto di espulsione collettiva degli stranieri, enunciato al paragrafo 2 del progetto di articolo 9, deve essere letto alla luce del paragrafo 3, che lo spiega precisando le condizioni alle quali i membri di un gruppo di stranieri possono essere espulsi in concomitanza senza che tale misura sia da considerare come un'espulsione collettiva ai sensi del progetto di articoli. Il paragrafo 3 indica che tale espulsione è ammissibile a condizione che sia adottata a seguito e sulla base di una valutazione della situazione individuale di ciascuno dei membri che compongono il gruppo *conformemente al presente progetto di articoli*. Quest'ultima indicazione riguarda in particolare il paragrafo 3 del progetto di articolo 5 che stabilisce che il motivo di espulsione deve essere valutato in buona fede e in modo ragionevole, alla luce di tutte le circostanze, in particolare tenendo conto, ove pertinente, della gravità dei fatti, del comportamento dello straniero interessato o dell'attualità della minaccia che i fatti generano.

(...).»

B. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

48. I fatti di causa si collocano nel contesto di flussi migratori irregolari di vasta portata sulle coste italiane nel 2011, in particolare a seguito delle

rivolte in Tunisia, e successivamente del conflitto in Libia.

49. In questo contesto, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ha costituito una sottocommissione *ad hoc* «sull'arrivo massiccio di migranti in situazione irregolare, di richiedenti asilo e di rifugiati sulle rive del sud dell'Europa» (di seguito «la sottocommissione *ad hoc* dell'APCE»), che ha effettuato una visita informativa a Lampedusa il 23 e il 24 maggio 2011. Un rapporto relativo alla visita è stato pubblicato il 30 settembre 2011. Nelle sue parti pertinenti tale rapporto recita:

«II. Storia di Lampedusa in materia di accoglienza di flussi migratori misti

(...)

9. Per la sua posizione geografica vicina alle coste africane, l'isola di Lampedusa ha conosciuto vari episodi durante i quali ha dovuto fare fronte a numerosi arrivi via mare di persone che volevano recarsi in Europa (31.252 persone nel 2008, 11.749 nel 2007, 18.047 nel 2006, 15.527 nel 2005).

10. Gli arrivi si sono notevolmente diradati nel 2009 e nel 2010 (rispettivamente 2.947 e 459) a seguito di un accordo concluso tra l'Italia e la Libia di Muammar Gheddafi. Tale accordo, fortemente criticato a causa delle violazioni dei diritti dell'uomo in Libia e delle condizioni di vita deprecabili dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo nel paese, è stato oggetto di critiche anche perché presentava il rischio, poi confermato dall'HCR, che a dei richiedenti asilo e a dei rifugiati fosse vietato l'accesso alla tutela internazionale. Tuttavia, esso si è rivelato estremamente efficace per fermare gli arrivi, cosicché i centri di accoglienza dell'isola sono stati chiusi e le organizzazioni internazionali attive a Lampedusa hanno sospeso la loro presenza sul campo.

11. Nel 2011, a seguito delle insurrezioni in Tunisia, e poi in Libia, l'isola ha dovuto affrontare una nuova ondata di arrivi via mare. Gli sbarchi sono ricominciati in due tempi. In primo luogo sono arrivati sull'isola dei Tunisini, seguiti da navi provenienti dalla Libia, sulle quali si trovavano moltissime donne e bambini piccoli. Gli sbarchi sono iniziati il 29 gennaio 2011 e rapidamente la popolazione dell'isola si è trovata raddoppiata.

12. A seguito di tali arrivi, l'Italia ha rapidamente dichiarato lo stato di emergenza umanitaria sull'isola di Lampedusa ed ha fatto appello alla solidarietà degli Stati membri dell'Unione europea. Sono stati conferiti dei poteri d'urgenza al prefetto di Palermo per gestire la situazione.

13. Al 21 settembre 2011, 55.298 persone erano arrivate via mare a Lampedusa (tra cui 27.315 dalla Tunisia e 27.983 dalla Libia, in particolare Nigeriani, Ghanesi, Maliani e Ivoriani).

(...).

V. I protagonisti della vicenda e le loro responsabilità

26. La Prefettura della provincia di Agrigento è responsabile di tutte le questioni legate all'accoglienza delle persone in arrivo sull'isola fino al loro trasferimento. La prefettura soprintende anche [il partner privato] *Accoglienza*, che gestisce i due centri di accoglienza dell'isola. L'ufficio della polizia dell'immigrazione della provincia di Agrigento è incaricato di procedere all'identificazione, ai trasferimenti e agli eventuali rimpatri delle persone in arrivo. Dal 13 aprile 2011 è la Protezione civile italiana che coordina la gestione dei flussi migratori provenienti dall'Africa del Nord.

27. Anche la comunità internazionale è fortemente mobilitata sul campo. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (HCR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), la Croce Rossa, l'Ordine di Malta e l'ONG *Save the Children* hanno delle equipe sul posto.

28. L'HCR, l'OIM, la Croce Rossa e *Save the Children* fanno parte del «*Praesidium project*» e forniscono la loro assistenza per la gestione dei flussi migratori misti via mare su Lampedusa. Queste organizzazioni sono autorizzate ad avere una presenza permanente all'interno dei centri di accoglienza di Lampedusa e dispongono di interpreti e di mediatori culturali. A partire da febbraio 2011 esse hanno spedito delle equipe sul posto (come si è visto, la loro presenza era stata sospesa con la diminuzione degli arrivi). Il «*Praesidium project*», che da allora è stato esteso in altri centri in Italia, è visto come una buona pratica in Europa e le organizzazioni implicate hanno pubblicato congiuntamente una guida di gestione dei flussi migratori misti via mare (disponibile per il momento soltanto in italiano, ma che sarà ben presto tradotta in inglese).

29. I membri della sottocommissione *ad hoc* hanno potuto constatare che tutte le parti suddette lavorano in accordo, in uno sforzo di coordinazione e con il comune scopo prioritario di salvare delle vite durante le operazioni di salvataggio in mare, di fare il massimo per accogliere le persone che arrivano in condizioni decenti, e poi collaborare affinché siano trasferite rapidamente in centri di accoglienza situati altrove in Italia.

VI. Strutture di accoglienza di Lampedusa

30. È fondamentale che i trasferimenti verso centri situati altrove in Italia vengano effettuati quanto più rapidamente possibile in quanto le capacità di accoglienza di cui dispone l'isola di Lampedusa sono insufficienti ad ospitare tutte le persone che arrivano e inadatte a permanenze di molti giorni.

31. Lampedusa ha due centri di accoglienza: il centro principale a Contrada Imbriacola e la Base Loran.

32. Il centro principale è un centro di prima accoglienza e alloggio (CSPA). La sottocommissione *ad hoc* è stata informata dal Direttore del centro che la capacità di accoglienza varia da 400 a 1.000 posti. Alla data della visita il centro ospitava 804 persone. Le condizioni di accoglienza erano corrette, benché molto essenziali. Le stanze erano riempite di materassi appoggiati uno all'altro sul pavimento. Gli edifici, che sono dei blocchi prefabbricati, sono aerati in quanto le stanze dispongono di finestre e, quando il centro ospita un numero di persone corrispondente alle sue capacità, i sanitari sembrano sufficienti.

33. Al momento della visita della sottocommissione, il centro era diviso in due parti. Una era riservata alle persone che arrivano dalla Libia e ai minori non accompagnati (ivi compresi i minori non accompagnati tunisini). L'altra, un centro chiuso all'interno del centro (esso stesso chiuso), era riservata agli adulti tunisini.

(...).

VIII. Controlli sanitari

41. Le equipe mediche e sanitarie delle diverse organizzazioni (Croce Rossa, MSF, Ordine di Malta) e le numerose equipe regionali sono coordinate dal capo dell'unità sanitaria di Palermo.

42. Non appena le guardie costiere vengono a sapere dell'arrivo di una imbarcazione, ne informano il coordinatore medico e gli comunicano il numero di

persone che si trovano a bordo. Tutte le persone interessate vengono allora immediatamente informate e mobilitate, a qualsiasi ora del giorno e della notte.

43. I primi controlli sullo stato di salute delle persone che arrivano vengono effettuati sul porto, fin dal momento dello sbarco. A monte, dei membri/medici dell'ordine di Malta accompagnano i guardacoste o la dogana durante le operazioni di intercettazione e di salvataggio in mare. Essi informano le equipe mediche mobilitate sul porto di possibili casi in cui sia necessaria una presa in carico medica specifica e immediata.

44. Dal momento dello sbarco, le persone in arrivo vengono rapidamente classificate in funzione delle loro necessità, secondo un codice di colori ben definito. Le persone che necessitano di un ricovero ospedaliero vengono trasferite tramite elicottero verso Palermo o altrove. Gli ospedali sono obbligati ad accettare tali pazienti, anche oltre la loro capacità.

45. A volte manca il tempo per effettuare i primi controlli di tutte le persone in arrivo sul porto, e tali controlli devono pertanto continuare nei centri di accoglienza. È stata evidenziata altresì la necessità di avere nei centri delle procedure quanto più standardizzate possibile.

46. I problemi più frequenti sono: mal di mare, disturbi delle vie respiratorie superiori, ustioni (nafta, acqua di mare, sole o una combinazione dei tre fattori), disidratazione, dolore generalizzato (a causa della postura sulla nave), disturbi psicologici o uno stress acuto (a causa del rischio elevato di perdere la vita durante la traversata). Alcune persone che arrivano dalla Libia soffrivano di stress acuto ancora prima di iniziare la traversata. Le persone in arrivo sono estremamente vulnerabili e possono essere state vittime di violenze fisiche e/o psicologiche e i loro traumi sono a volte causati dai trattamenti da loro subiti in Libia. Peraltro, molte donne sono incinte e devono essere visitate più accuratamente. Sono stati accertati alcuni casi di tubercolosi e le persone interessate sono state messe immediatamente in quarantena in un ospedale.

47. La valutazione dello stato di salute delle persone in arrivo a Lampedusa rimane di carattere generale. Una valutazione individuale non è possibile sull'isola e viene effettuata altrove previo trasferimento. Tuttavia, chiunque chieda di essere visitato può esserlo e nessuna richiesta in tal senso viene rigettata. Il capo dell'unità sanitaria di Palermo procede a un'ispezione regolare delle attrezzature sanitarie e dell'alimentazione dei centri.

48. MSF e la Croce Rossa hanno espresso la loro preoccupazione per quanto riguarda le condizioni sanitarie in caso di sovraffollamento dei centri. È stato anche sottolineato che i Tunisini, separati dalle altre persone in arrivo per mezzo di una barriera, non disponevano di un accesso diretto alle equipe mediche del centro di accoglienza.

IX. Informazione sulle procedure di asilo

49. L'equipe dell'HCR informa sinteticamente i migranti in arrivo delle procedure di asilo esistenti ma è stato sottolineato che Lampedusa non era il luogo in cui i potenziali rifugiati e richiedenti asilo ricevevano una informazione esaustiva in materia. Tali informazioni, così come l'assistenza per le pratiche inerenti alla domanda di asilo, vengono fornite una volta che i migranti in arrivo sono stati trasferiti in altri centri di accoglienza, di carattere meno provvisorio, altrove in Italia. Se alcuni esprimono l'intenzione di chiedere l'asilo, l'HCR trasmette l'informazione alla polizia italiana.

50. Tuttavia, quando il numero di migranti in arrivo è considerevole (cosa che accade sempre più spesso) e i trasferimenti vengono effettuati molto rapidamente, capita che le persone in arrivo non vengano informate del loro diritto di chiedere l'asilo. Essi vengono pertanto informati nel centro in cui vengono trasferiti. Questa lacuna, che riguarda l'informazione sull'accesso alla protezione internazionale, può porre problemi allorché le persone di alcune nazionalità possono essere rinviate direttamente nel loro paese di origine. Come regola generale, tuttavia, i migranti in arrivo non sono in grado di ricevere immediatamente una informazione dettagliata sull'accesso alla procedura di asilo. L'urgenza è altrove: sono sfiniti, disorientati e vogliono lavarsi, mangiare e dormire.

X. I Tunisini

51. Durante l'ultima ondata di arrivi, i Tunisini sono stati i primi ad accostare a Lampedusa nel febbraio 2011. Questi arrivi sono stati problematici per vari motivi. Come sopra indicato, poiché gli arrivi via mare si sono notevolmente ridotti nel 2009 e nel 2010, i centri di accoglienza dell'isola erano chiusi. I migranti tunisini si sono dunque ritrovati per la strada, in condizioni deplorabili. Quando i centri sono stati riaperti, la loro capacità di accoglienza è stata immediatamente saturata. I Tunisini sono stati successivamente trasferiti in altri centri di trattenimento in Italia, e poi, quando questi ultimi sono stati a loro volta saturati, in centri di accoglienza aperti previsti per i richiedenti asilo.

52. Il fatto che i Tunisini siano quasi tutti dei migranti economici e la difficoltà a organizzare dei rimpatri immediati verso la Tunisia hanno motivato la decisione delle autorità italiane di accordare loro il 5 aprile 2011, con decreto, dei permessi di residenza temporanea di sei mesi. 25.000 Tunisini erano già arrivati in Italia in tale data, ma solo 12.000 hanno approfittato di tale misura (in quanto i restanti 13.000 erano già spariti dai centri in tale data). Questa misura ha avuto le conseguenze ormai note: tensioni con la Francia e una seria rimessa in discussione della libertà di circolazione nello spazio Schengen.

53. Il 5 aprile 2011 l'Italia ha concluso con la Tunisia un accordo che prevede un certo numero di rimpatri quotidiani dei migranti tunisini arrivati in Italia dopo tale data. L'accordo non è mai stato reso pubblico ma sono state citate cifre comprese tra 30 e 60 rimpatri al giorno. Alla data della visita della sottocommissione *ad hoc*, i rimpatri verso la Tunisia erano stati sospesi.

54. Tale sospensione dei rimpatri ha prodotto la conseguenza che, alla data della visita della sottocommissione *ad hoc*, circa 190 Tunisini erano detenuti sull'isola. Alcuni di essi lo erano da più di venti giorni, in un centro chiuso situato esso stesso all'interno del centro chiuso di Contrada Imbriacola. Malgrado l'affermazione delle autorità secondo la quale i Tunisini non sono dei detenuti in quanto non si trovano in celle, i membri della sottocommissione hanno potuto constatare che le condizioni alle quali erano sottoposti erano assimilabili a una detenzione e a una privazione della libertà.

55. Benché i membri della sottocommissione *ad hoc* comprendano la preoccupazione delle autorità italiane di arginare l'ondata di immigrazione irregolare proveniente dalla Tunisia, alcune regole devono tuttavia essere rispettate in materia di detenzione. Il centro di Contrada Imbriacola non è adatto al trattenimento di migranti in situazione irregolare. Questi vi vengono *de facto* incarcerati, senza avere accesso a un giudice. Come ha già ricordato l'Assemblea parlamentare nella sua Risoluzione 1707 (2010), «il trattenimento viene attuato secondo una procedura definita dalla legge, viene autorizzato da un'autorità giudiziaria ed è soggetto a un controllo giudiziario periodico». Questi criteri non vengono rispettati a Lampedusa e le autorità

italiane dovrebbero trasferire immediatamente i migranti in situazione irregolare in centri di trattenimento adatti, e con le garanzie giuridiche necessarie, altrove in Italia.

56. Un altro elemento fondamentale menzionato in tale risoluzione è l'accesso all'informazione. Tutte le persone trattenute devono infatti essere informate rapidamente, in una lingua che comprendono «*delle principali ragioni giuridiche e fattuali del loro trattenimento, dei loro diritti, delle norme e della procedura di impugnazione*». Ora, se è vero che i Tunisini con i quali i membri della sottocommissione *ad hoc* hanno parlato erano perfettamente consapevoli della irregolarità del loro ingresso sul territorio italiano (alcuni di loro del resto non erano al primo tentativo ed erano già stati rimandati in Tunisia in passato), lo stesso non può dirsi per l'informazione sui loro diritti e sulla procedura. Le autorità italiane non erano esse stesse in grado di indicare ai membri della sottocommissione *ad hoc* quando sarebbero potuti riprendere i rimpatri verso la Tunisia. Questa incertezza, oltre a rappresentare un fattore di stress notevole, sottolinea ancora una volta l'inadeguatezza del trattenimento di Tunisini a Lampedusa per lunghi periodi, senza possibilità di accesso a un giudice.

57. Come sopra indicato, il 20 settembre un incendio ha causato gravi danni nel principale centro di accoglienza. Sembra che sia stato appiccato da migranti tunisini che intendevano protestare contro le loro condizioni di trattenimento e il loro imminente rimpatrio forzato in Tunisia. È da notare che in tale data più di 1.000 Tunisini erano detenuti sull'isola, cinque volte di più che al momento della visita della sottocommissione *ad hoc*.

58. Quando l'isola ospitava meno di 200 Tunisini, la sottocommissione *ad hoc* non aveva avuto l'autorizzazione a visitare la parte chiusa del centro di accoglienza in cui gli stessi erano detenuti. Le autorità avevano informato i membri della sottocommissione che la visita era impossibile per motivi di sicurezza, evocando tensioni all'interno di questa parte del centro nonché tentativi di autolesionismo da parte di alcuni Tunisini.

59. Sapendo che le autorità erano già preoccupate da una situazione di tensione quando vi erano meno di 200 Tunisini nel centro, vi è motivo di chiedersi perché più di 1.000 fossero detenuti nello stesso centro il 20 settembre. Di fatto, tale centro non è né concepito né ufficialmente designato come un centro di trattenimento di migranti in situazione irregolare.

(...).

XIV. Un onere sproporzionato per l'isola di Lampedusa

77. La gestione inadeguata o tardiva della crisi all'inizio del 2011, nonché i fatti recenti avranno senza dubbio delle conseguenze irreparabili per gli abitanti di Lampedusa. La stagione turistica del 2011 sarà catastrofica. Mentre nel 2010 si era registrato un aumento del 25% del numero dei visitatori, a partire da febbraio 2011 tutte le prenotazioni sono state annullate. Alla fine di maggio 2011 tutti i registri di prenotazione degli albergatori erano vuoti. I professionisti del settore turistico hanno espresso il loro sgomento ai membri della sottocommissione *ad hoc*. Essi avevano infatti sostenuto delle spese di rinnovo o di miglioramento delle infrastrutture turistiche utilizzando il denaro versato per le prenotazioni. Hanno dovuto rimborsare queste somme al momento dell'annullamento e si ritrovano ora in una situazione economica precaria, indebitati e senza prospettive di entrate economiche per la stagione 2011.

78. Peraltro, i membri della sottocommissione *ad hoc* hanno potuto constatare il lavoro rappresentato dalla pulizia e dalla demolizione delle imbarcazioni (o di ciò che

ne è rimasto e che ingombra il porto) e il pericolo potenziale che tali imbarcazioni o relitti rappresentano per la qualità delle acque dell'isola, che deve rispettare delle disposizioni ambientali rigide. Tali operazioni sono inoltre molto costose (mezzo milione di euro per le 42 imbarcazioni ancora in acqua alla data della visita, quando l'isola contava 270 relitti). Sono state adottate misure dalla Protezione civile allo scopo di assicurare lo smantellamento delle imbarcazioni e il pompaggio dei liquidi inquinanti.

79. Lo stato di deperimento delle imbarcazioni in questione è peraltro indicativo del grado di disperazione delle persone che vi rischiano la vita attraversando il Mediterraneo. I guardacoste hanno indicato ai membri della sottocommissione *ad hoc* che soltanto il 10% delle imbarcazioni che arrivano si trovavano in buono stato di riparazione.

80. In occasione della visita della delegazione, alcuni rappresentanti degli abitanti dell'isola (in particolare alcune persone che rappresentano il ramo alberghiero e la ristorazione) e il sindaco di Lampedusa hanno comunicato le loro idee per rimediare a questa catastrofe per l'economia locale. In nessun momento hanno espresso l'intenzione di smettere di accogliere le persone che arrivano con le imbarcazioni, ben al contrario, ma hanno chiesto una giusta compensazione per le perdite dovute al fatto che la loro isola ha vocazione a fornire rifugio.

81. Per questo hanno predisposto un documento contenente varie proposte, che hanno trasmesso alla delegazione. La proposta di maggior rilievo consisterebbe nel riconoscimento dell'isola in quanto zona franca. La delegazione ha preso nota di questa proposta, e anche della proposta di prorogare di un anno la scadenza del pagamento delle imposte per gli abitanti dell'isola. Pur sottolineando che tali questioni non rientrano nel suo mandato, i membri della sottocommissione *ad hoc* invitano le autorità italiane competenti a esaminare tali domande tenendo conto del pesante fardello costituito, per l'isola e i suoi abitanti, dagli arrivi via mare di migranti irregolari, di rifugiati e di richiedenti asilo.

XV. Conclusioni e raccomandazioni

(...).

92. Sulla base delle sue osservazioni, la sottocommissione *ad hoc* invita le autorità italiane:

i. a continuare ad adempiere senza eccezioni e senza indugio al loro obbligo di soccorrere le persone in situazione di pericolo in mare e di garantire la protezione internazionale, compreso il diritto di asilo e di non respingimento;

ii. ad attuare delle misure flessibili che permettano di aumentare le capacità di accoglienza a Lampedusa;

iii. a migliorare le condizioni di accoglienza nei centri esistenti, in particolare nella Base Loran, assicurando in via prioritaria che le condizioni sanitarie e di sicurezza rispondano alle norme vigenti – anche quando i centri sono sovraffollati – e procedendo a controlli rigorosi e frequenti degli obblighi che incombono sulla società privata incaricata della gestione dei centri;

iv. ad accertarsi che le persone in arrivo abbiano la possibilità di contattare le loro famiglie quanto più rapidamente possibile, e questo anche durante la loro permanenza a Lampedusa, in particolare alla Base Loran, dove vi sono dei problemi in tal senso;

v. a prevedere delle strutture di accoglienza adeguate per i minori non accompagnati, vigilando affinché essi non siano detenuti e siano separati dagli adulti;

vi. a chiarire lo status giuridico del trattenimento *de facto* nei centri di accoglienza di Lampedusa;

vii. soprattutto per quanto riguarda i Tunisini, a mantenere in stato di trattenimento amministrativo i migranti in situazione irregolare soltanto secondo una procedura definita dalla legge, avallata da un organo giudiziario e soggetta a un controllo giudiziario periodico;

viii. a continuare a garantire il trasferimento rapido dei nuovi arrivati in centri di accoglienza situati in altre località in Italia, anche se il loro numero dovesse aumentare;

ix. ad esaminare le domande formulate dalla popolazione di Lampedusa allo scopo di sostenerla in misura proporzionale all'onere che su essa incombe, in particolare in termini economici;

x. a non concludere accordi bilaterali con le autorità di paesi nei quali la situazione non è sicura e in cui i diritti fondamentali delle persone intercettate non vengono adeguatamente garantiti, in particolare la Libia.»

C. Amnesty International

50. Il 21 aprile 2011, Amnesty International ha pubblicato un rapporto dal titolo «*Conclusioni e raccomandazioni di Amnesty International alle autorità italiane a seguito della missione di ricerca a Lampedusa e Mineo*». Si riportano di seguito le parti pertinenti (traduzione non ufficiale dal testo originale in lingua inglese):

Una crisi umanitaria provocata dalle stesse autorità italiane

(...)

A partire da gennaio 2011, a Lampedusa si è verificato un crescente numero di sbarchi di persone provenienti dal Nordafrica. Alla data del 19 aprile, erano arrivate in Italia oltre 27.000 persone, la maggior parte delle quali sulla piccola isola. Nonostante il significativo aumento degli sbarchi, che si prevedeva continuasse ad aumentare alla luce della piega presa dagli eventi in Nordafrica, le autorità italiane hanno lasciato che la grande quantità di persone arrivate a Lampedusa si moltiplicasse fino a quando la situazione sull'isola è diventata ingestibile. Lampedusa dipende dalla terraferma per l'approvvigionamento di praticamente tutti i beni e i servizi di prima necessità e non è attrezzata per essere un grande centro di accoglienza e di soggiorno, pur disponendo della dotazione essenziale per poter fungere da centro di transito per piccoli gruppi di persone.

(...)

Mancanza di informazioni sulle procedure di asilo e mancanza di accesso a tali procedure

In considerazione del fatto che, al momento della visita di Amnesty International sull'isola, l'HCR aveva stimato che a Lampedusa vi fossero circa 6.000 cittadini stranieri, il numero di persone incaricate di fornire informazioni riguardo l'asilo risultava essere assolutamente inadeguato. Da ciò che Amnesty International ha potuto verificare, le informazioni riguardo alle procedure di asilo erano fornite da un ristretto gruppo di persone, assolutamente inadeguato in rapporto al numero degli arrivi. Inoltre, le persone che arrivavano erano sottoposte a una visita medica molto

sbrigativa e a una selezione molto sommaria. Per di più, sembrava si partisse dal presupposto che tutte le persone arrivate dalla Tunisia fossero migranti economici.

Per Amnesty International è particolarmente preoccupante che, al momento della sua visita, i cittadini stranieri non fossero stati opportunamente informati su come accedere alle procedure di asilo, e che gli stessi non fossero stati identificati o selezionati correttamente. La delegazione ha parlato con persone a cui non era stata data alcuna informazione sui procedimenti di asilo, o a cui erano state date scarsissime informazioni; in molti casi non era stata data alcuna informazione sulla loro situazione. Non era stato detto loro per quanto tempo avrebbero dovuto rimanere sull'isola né quale sarebbe stata la loro destinazione finale una volta trasferiti altrove. Visto che molti di coloro che erano arrivati a Lampedusa avevano già sopportato viaggi per mare estremamente pericolosi, e che alcuni avevano visto addirittura i propri compagni di viaggio affogare, le spaventose condizioni sull'isola e la pressoché totale assenza di informazioni costituivano una ulteriore fonte di ansia e di stress.

Secondo il parere di Amnesty International, i sistemi di asilo e di accoglienza erano completamente collassati per il grave sovraffollamento causato dalla totale mancanza di una organizzazione tempestiva e sistematica dei trasferimenti dall'isola.

Condizioni di vita nei «centri» dell'isola

A Lampedusa, la delegazione di Amnesty International ha visitato il centro principale di Contrada Imbriacola, presso il quale sono registrati e ospitati uomini adulti, provenienti prevalentemente dalla Tunisia, e la base militare Loran, dove sono ospitati alcuni bambini e i nuovi arrivati dalla Libia.

Il centro principale di Contrada Imbriacola è attrezzato per funzionare come un centro di transito per un numero relativamente contenuto di persone; la sua capienza totale è appena superiore alle 800 persone. Il 30 marzo, i delegati di Amnesty International hanno parlato con le persone che erano ospitate presso il centro nel momento in cui queste entravano o uscivano dallo stesso. La delegazione non è potuta entrare nel centro in quella circostanza, ma ha potuto accedervi il giorno seguente quando il centro era appena stato sgomberato poiché tutti gli occupanti erano stati trasferiti dall'isola.

Coloro che vivevano nel centro hanno riferito che vi erano condizioni spaventose, in particolare un grave sovraffollamento e dotazioni sanitarie sporche e inutilizzabili. Alcune persone hanno riferito ai delegati di Amnesty International che avevano preferito dormire per la strada piuttosto che nel centro in quanto lo ritenevano troppo sporco per essere abitabile. I delegati di Amnesty International hanno successivamente parlato con il Direttore del centro che ha confermato il sovraffollamento affermando che, il 29 marzo, lo stesso ospitava 1.980 persone, oltre il doppio della sua capienza massima.

Sebbene Amnesty International abbia potuto visitare il centro solo dopo che era stato sgomberato, la situazione riscontrata dalla delegazione conferma quanto dichiarato dai precedenti occupanti. Nonostante al momento della visita fosse in corso una operazione di pulizia, vi era un terribile odore di fognatura e, tutto intorno, erano sparsi i resti di tende di fortuna e cataste di rifiuti.

(...)

RINVII COLLETTIVI SOMMARI, VEROSIMILMENTE DI CITTADINI TUNISINI DA LAMPEDUSA A PARTIRE DAL 7 APRILE 2011, A SEGUITO DELLA FIRMA DI UN ACCORDO TRA LE AUTORITÀ ITALIANE E QUELLE TUNISINE

Amnesty International è estremamente preoccupata per i rinvii forzati iniziati il 7 aprile a Lampedusa a seguito della recente firma di un accordo tra le autorità tunisine e quelle italiane. Al momento della redazione del presente rapporto, tali rinvii sono ancora in corso e, secondo quanto riferito, dall'11 aprile sono effettuati due volte al giorno per mezzo aereo.

Il 6 aprile il Ministero dell'Interno italiano ha annunciato che l'Italia aveva firmato un accordo con la Tunisia a seguito del quale quest'ultima si impegna a rafforzare i controlli alle frontiere al fine di impedire le partenze e ad accettare la rapida riammissione di migranti tunisini recentemente sbarcati o in procinto di sbarcare in Italia. Amnesty International è particolarmente preoccupata del fatto che, secondo il sopra citato annuncio, i migranti tunisini sbarcati sulle spiagge italiane possano essere «rinviiati direttamente» con «procedure semplificate».

Alla luce di tale annuncio e viste, in particolare, le conclusioni di Amnesty International in relazione alla totale inadeguatezza delle procedure di asilo a Lampedusa, l'organizzazione ritiene che le persone soggette a «rinvii diretti» a seguito di «procedure semplificate» siano state vittime di rinvii collettivi sommari.

Secondo quanto risulta a Amnesty International, alcune persone sono state trasferite dall'isola entro uno o due giorni dal loro arrivo. Risulta, pertanto, estremamente improbabile che sia stata loro offerta una possibilità reale o adeguata di spiegare che non dovevano essere rinviate in Tunisia in virtù di una protezione internazionale per altre motivazioni. In tali circostanze tali rinvii equivarrebbero a espulsioni sommarie (si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nelle cause *Hassanpour-Omrani c. Svezia* e *Jabari c. Turchia*). Tali pratiche sono severamente proibite ai sensi del diritto internazionale, europeo e nazionale, in materia di diritti dell'uomo e dei rifugiati. Ulteriori norme sui diritti dell'uomo e dei rifugiati richiedono che lo Stato che effettua l'espulsione deve prevedere una via di ricorso effettiva contro le decisioni di rinvio. Procedere all'espulsione senza dare alle persone interessate la possibilità di esercitare il loro diritto di impugnare la decisione tramite una procedura effettiva determina di per sé una violazione dei diritti dell'uomo, a prescindere dal fatto che l'espulsione esponga le persone interessate a un rischio reale di grave violazione dei diritti dell'uomo, il che, a sua volta, costituirebbe una violazione del principio di non respingimento.

(...).»

IN DIRITTO

I. ECCEZIONE PRELIMINARE

51. Nelle sue osservazioni complementari e sull'equa soddisfazione presentate alla camera il 9 luglio 2013, il Governo ha eccepito per la prima volta il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne poiché i ricorrenti non avevano contestato i decreti di respingimento dinanzi alle autorità giudiziarie italiane.

52. La camera ha ritenuto che il Governo non potesse invocare il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne rammentando che, ai sensi dell'articolo 55 del regolamento della Corte, se la Parte contraente

convenuta intende sollevare un'eccezione d'irricevibilità, deve farlo, per quanto la natura dell'eccezione e le circostanze lo consentano, nelle sue osservazioni scritte o orali sulla ricevibilità del ricorso (*N.C. c. Italia* [GC], n. 24952/94, § 44, CEDU 2002-X). La camera ha osservato che, nel caso di specie, il Governo non aveva chiaramente sollevato un'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne nelle sue osservazioni del 25 settembre 2013, e la questione della mancata introduzione, da parte dei ricorrenti, di un ricorso contro i decreti di respingimento era stata affrontata dalla parte convenuta soltanto nelle sue osservazioni complementari e sull'equa soddisfazione. Inoltre, la camera ha rilevato che il Governo non aveva fornito alcuna spiegazione di tale ritardo e che non esisteva alcuna circostanza eccezionale tale da dispensarlo dall'obbligo di sollevare un'eccezione di irricevibilità in tempo utile (paragrafi 38 e 39 della sentenza della camera).

53. La Grande Camera non vede alcuna ragione per discostarsi dalle conclusioni della camera su questo punto. Inoltre, rileva che nel corso del procedimento svoltosi dinanzi ad essa, il Governo non ha indicato alcun ostacolo che eventualmente gli avrebbe impedito di dedurre, nelle sue prime osservazioni sulla ricevibilità e sul merito della causa del 25 settembre 2013, che i ricorrenti avevano ommesso di contestare i decreti di respingimento.

54. È quindi opportuno confermare che al Governo è precluso invocare il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 5 § 1 DELLA CONVENZIONE

55. I ricorrenti ritengono di essere stati privati della loro libertà in maniera incompatibile con l'articolo 5 § 1 della Convenzione.

Questa disposizione recita:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;

b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;

c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;

e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;

f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.»

A. La sentenza della camera

56. La camera ha innanzitutto considerato che i ricorrenti erano stati privati della loro libertà ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione ed ha osservato che non vi è motivo per contestare l'affermazione degli interessati secondo cui era stato loro vietato di allontanarsi dal CSPA e dalle navi *Vincent* e *Audacia* (paragrafi 46-51 della sentenza della camera).

57. La camera ha poi considerato che la privazione della libertà dei ricorrenti rientrava nel comma f) del primo paragrafo dell'articolo 5, aggiungendo tuttavia che questa era priva di base giuridica nel diritto italiano. A tale riguardo, la camera ha osservato che la legge italiana non prevedeva il trattenimento dei migranti in un CSPA. Inoltre, a suo parere, risultava dal decreto emesso il 1° giugno 2012 dal GIP di Palermo che la questura di Agrigento si era limitata a registrare la presenza dei migranti nel CSPA senza adottare provvedimenti che disponessero il loro trattenimento. La camera ha spiegato che l'esistenza di una prassi di trattenimento *de facto* dei migranti in Italia era confermata dai rapporti della commissione straordinaria del Senato e della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE, e che l'accordo italo-tunisino di aprile 2011 era un testo non accessibile alle persone cui si applicava, e pertanto le sue conseguenze non erano prevedibili. Per la camera, nulla indicava che il suddetto accordo prevedesse delle garanzie adeguate contro l'arbitrarietà. Tutte le considerazioni sopra esposte hanno indotto la camera a concludere che la privazione della libertà dei ricorrenti non era «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione e che tale disposizione era stata violata nel caso di specie (paragrafi 66-73 della sentenza della camera).

B. Sull'eccezione del Governo relativa all'inapplicabilità dell'articolo 5 § 1 della Convenzione

1. Tesi delle parti

a) Il Governo

58. Il Governo eccepisce anzitutto l'inapplicabilità dell'articolo 5 nel caso di specie, in quanto i ricorrenti non sono stati privati della loro libertà. Spiega che gli interessati sono stati accolti nel CSPA, che sarebbe un centro non di detenzione, ma di primo soccorso e di assistenza (in particolare di

ordine igienico-sanitario) per tutti i migranti arrivati in Italia nel 2011, per il tempo necessario ad identificarli secondo le norme italiane ed europee pertinenti e per dare esecuzione al loro respingimento. I ricorrenti sarebbero stati successivamente trasferiti, per la loro sicurezza, a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia* — che, secondo il Governo, dovevano essere considerate come il «naturale prolungamento del CSPA» di Lampedusa — a causa dell'incendio doloso che aveva devastato i luoghi (paragrafo 14 *supra*).

59. Il Governo spiega che le autorità italiane, di fronte a una situazione di emergenza umanitaria e logistica, sono state costrette a cercare nuovi luoghi d'accoglienza che non possono essere considerati luoghi di detenzione o di arresto. La vigilanza del CSPA da parte delle autorità italiane avrebbe avuto solo uno scopo protettivo ed era finalizzata ad evitare la perpetrazione di atti criminali o pregiudizievoli tra i migranti o nei confronti della popolazione locale. Per il Governo, la necessità di tale vigilanza è stata dimostrata dalla piega che hanno preso gli eventi, soprattutto dall'incendio sopra citato e dagli scontri che hanno avuto luogo tra la popolazione locale e un gruppo di stranieri (paragrafo 26 *supra*).

60. Alla luce di quanto precede, il Governo sostiene, come ha fatto dinanzi alla camera, che non si è trattato di un «arresto» né di una «detenzione», ma di un semplice «trattenimento». I ricorrenti sarebbero stati soccorsi in mare e condotti all'isola di Lampedusa per ricevere assistenza e affinché fosse garantita la loro sicurezza fisica. Il Governo indica che la legge obbligava le autorità a salvare e ad identificare i ricorrenti, che si trovavano nelle acque territoriali italiane nel momento in cui le loro imbarcazioni furono intercettate dalla guardia costiera. A suo parere, le misure adottate nei confronti dei ricorrenti non costituiscono una privazione arbitraria della libertà. Ben al contrario, a suo parere, si trattava di misure necessarie per far fronte a una emergenza umanitaria e per mantenere un giusto equilibrio tra la sicurezza dei migranti e quella della popolazione locale.

b) I ricorrenti

61. I ricorrenti ammettono che, secondo la legge italiana, i CSPA non sono dei luoghi di detenzione, ma delle strutture di accoglienza. Sostengono, tuttavia, che tale circostanza non impedisce di ritenere che, *in concreto*, essi siano stati privati della loro libertà all'interno del CSPA di Lampedusa e a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia*, indipendentemente dalla qualificazione del trattenimento nel diritto interno. Infatti, essi ritengono che per stabilire se una persona sia stata privata della libertà si dovrebbe partire dalla sua situazione concreta, e non dalla qualificazione giuridica della struttura in cui si trovava. A loro avviso, concludere diversamente equivarrebbe a consentire agli Stati di attuare forme di privazione della libertà senza garanzie limitandosi a qualificare come «luoghi di accoglienza», e non «luoghi di detenzione», le strutture in cui si svolge

siffatta privazione.

62. I ricorrenti sostengono di essere stati trattenuti in luoghi chiusi e costantemente sorvegliati dalla polizia per periodi rispettivamente di nove e dodici giorni e che è stato loro vietato di allontanarsi da queste strutture. Ciò sarebbe stato confermato dai rapporti della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE (paragrafo 49 *supra*) e dalla commissione straordinaria del Senato (paragrafo 35 *supra*). Quest'ultima ha constatato i trattenimenti prolungati, l'impossibilità di comunicare con l'esterno e la mancanza di libertà di movimento.

2. *Intervento di terzi*

63. Il Centro sul diritto della persona e il pluralismo giuridico di McGill (di seguito, «il Centro di McGill») ritiene che i fatti della presente causa siano simili a quelli della causa *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* (n. 30471/08, 22 settembre 2009), in cui la Corte ha respinto l'argomento del Governo convenuto volto a sostenere che i ricorrenti non erano detenuti, ma piuttosto ospitati.

3. *Valutazione della Corte*

a) **I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte**

64. La Corte rammenta che, nel sancire il diritto alla libertà, il paragrafo 1 dell'articolo 5 fa riferimento alla libertà fisica della persona; esso ha lo scopo di garantire che nessuno ne sia privato in modo arbitrario (*Medvedyev e altri c. Francia* [GC], n. 3394/03, § 73, CEDU 2010). Tra privazione della libertà e restrizioni alla libertà di circolazione che sono soggette all'articolo 2 del Protocollo n. 4, vi è soltanto una differenza di grado o di intensità, non di natura o di sostanza. La classificazione nell'una o nell'altra di queste categorie risulta talvolta difficile, dato che in alcuni casi marginali si tratta soltanto di una questione di valutazione, ma la Corte non può eludere una scelta da cui dipendono l'applicabilità o l'inapplicabilità dell'articolo 5 della Convenzione (*Guzzardi c. Italia*, 6 novembre 1980, §§ 92-93, serie A n. 39). Per stabilire se una persona sia stata privata della libertà, occorre partire dalla situazione concreta e prendere in considerazione una serie di criteri specifici al suo caso particolare come il genere, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della misura considerata (*Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, e *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06, § 115, CEDU 2012).

b) **Applicazione dei principi citati nel caso di specie**

65. La Corte rileva anzitutto che il Governo ha ammesso che le autorità italiane hanno esercitato una sorveglianza sul CSPA di Contrada Imbriacola (paragrafo 59 *supra*) e non ha contestato l'affermazione dei ricorrenti (paragrafo 62 *supra*) secondo la quale era loro vietato di allontanarsi dal

CSPA e dalle navi *Vincent e Audacia*.

66. In più, come la camera, la Corte constata che la sottocommissione *ad hoc* dell'APCE, al paragrafo 54 del suo rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 (paragrafo 49 *supra*), ha constatato che «nonostante le autorità affermino che i Tunisini non sono dei detenuti in quanto non sono nelle celle (...) le condizioni alle quali essi erano sottoposti [nel centro di Contrada Imbriacola] erano molto simili alla detenzione e alla privazione della libertà». Ha anche indicato che i migranti erano «*de facto* detenuti, senza accesso ad un giudice» (§§ 54-55 del rapporto sopra citato).

67. Costatazioni analoghe figurano nel rapporto della commissione straordinaria del Senato (paragrafo 35 *supra*), che ha constatato il «trattenimento prolungato», l'«impossibilità di comunicare con l'esterno» e la «mancanza di libertà di movimento» per i migranti assegnati ai centri di accoglienza di Lampedusa.

68. Dinanzi alla Corte, il Governo non ha prodotto alcun elemento che possa rimettere in discussione le conclusioni alle quali sono pervenuti questi due organi indipendenti, uno dei quali, la commissione straordinaria del Senato, è un'istituzione dello Stato convenuto. Il Governo inoltre non ha presentato alcun dato che possa far pensare che sarebbe stato possibile per i ricorrenti lasciare il CSPA di Contrada Imbriacola. Al contrario, la versione dei ricorrenti sembra corroborata dal fatto, non contestato dal Governo, che quando, il 21 settembre 2011, sono riusciti a eludere la sorveglianza delle forze dell'ordine e a raggiungere il paese di Lampedusa, sono stati fermati dalla polizia e ricondotti nel centro di accoglienza (paragrafo 14 *supra*). Questa circostanza fa pensare che i ricorrenti fossero detenuti al CSPA contro la loro volontà (si veda, *mutatis mutandis*, *Stanev*, sopra citata, § 127).

69. Considerazioni analoghe si applicano alle navi *Vincent e Audacia* che, secondo il Governo stesso, devono essere considerate come il «naturale prolungamento del CSPA» (paragrafo 58 *supra*). Nessun elemento inserito al fascicolo permette alla Corte di ritenere che i ricorrenti potessero allontanarsi dalle navi, anche quando queste ultime erano ormeggiate nel porto di Palermo.

70. La Corte rileva infine che il trattenimento dei ricorrenti al CSPA e a bordo delle navi, che si è protratto per circa una dozzina di giorni per il primo ricorrente e 9 giorni circa per il secondo e terzo ricorrente, ha avuto una durata non trascurabile.

71. Alla luce di questi elementi, la Corte ritiene che la qualificazione del trattenimento degli interessati nel diritto interno non possa modificare la natura delle misure restrittive di cui essi sono stati oggetto (si veda, *mutatis mutandis*, *Abdolkhani e Karimnia*, sopra citata, §§ 126-127). Inoltre, l'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione non può essere esclusa dalla circostanza, richiamata dal Governo, che l'intento delle autorità era quello di assistere i ricorrenti e di garantire la loro sicurezza (paragrafi 58-

59 *supra*). Infatti, anche delle misure di protezione o adottate nell'interesse del loro destinatario possono essere considerate una privazione della libertà. A tale proposito, la Corte rammenta che l'articolo 5 § 1 autorizza, al comma d), la «detenzione regolare di un minore, decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione» (si vedano, ad esempio, *Blokhin c. Russia* [GC], n. 47152/06, §§ 164-172, CEDU 2016, e *D.L. c. Bulgaria*, n. 7472/14, §§ 6 e 69-71, 19 maggio 2016) e, al comma e), la «detenzione regolare (...) di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo» (si vedano, ad esempio, *De Wilde, Ooms e Versyp c. Belgio*, 18 giugno 1971, §§ 67-70, serie A n. 12; *Winterwerp c. Paesi Bassi*, 24 ottobre 1979, § 39, serie A n. 33; e, in particolare, *Witold Litwa c. Polonia*, n. 26629/95, § 60, CEDU 2000-III).

72. Alla luce delle restrizioni imposte agli interessati dalle autorità, la Corte è del parere che i ricorrenti siano stati privati della loro libertà nel CSPA di Contrada Imbriacola e a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia* ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione, e che pertanto tale disposizione è applicabili al caso di specie.

73. La Corte è pertanto competente *ratione materiae* per esaminare i motivi di ricorso dei ricorrenti basati sull'articolo 5. Pertanto rigetta l'eccezione formulata dal Governo convenuto a tale riguardo.

C. Sul merito della causa

1. Tesi delle parti

a) I ricorrenti

74. Secondo i ricorrenti, la loro privazione della libertà non aveva alcuna base giuridica. Gli interessati osservano che sono stati trattenuti in luoghi recintati e costantemente sorvegliati dalla polizia allo scopo di «impedire loro di entrare irregolarmente nel territorio» italiano. Tuttavia, le autorità non avrebbero rispettato le vie legali in quanto affermano che, nei loro confronti, non era stata applicata alcuna procedura di respingimento o di espulsione conforme al diritto interno, visto che il loro allontanamento era stato eseguito secondo la procedura semplificata prevista dall'accordo italo-tunisino del 2011 (paragrafi 36-40 *supra*). Essi sottolineano che nessuna decisione giudiziaria giustificava la loro privazione della libertà.

75. I ricorrenti espongono che secondo la legge italiana (articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, paragrafo 33 *supra*), l'unica forma legale di privazione della libertà di uno straniero in situazione irregolare in attesa di rinvio è il trattenimento in un CIE, il quale dà luogo a un controllo giurisdizionale (convalida delle decisioni amministrative di trattenimento da parte del giudice di pace), come richiede l'articolo 5 della Convenzione.

76. I ricorrenti ribadiscono poi le osservazioni già formulate dinanzi alla camera; sostengono in particolare che, secondo la legge, il CSPA di

Lampedusa e le navi ormeggiate nel porto di Palermo non erano luoghi di privazione della libertà, ma luoghi di accoglienza aperti, per i quali non era prevista alcuna forma di convalida del soggiorno da parte dell'autorità giudiziaria. Trasformando il CSPA in un centro di detenzione, lo Stato italiano avrebbe sottratto la privazione della libertà dei ricorrenti a qualsiasi controllo giurisdizionale. Lo stesso dicasi per quanto riguarda il trattenimento a bordo delle navi.

77. I ricorrenti osservano anche che il trattamento al quale sono stati sottoposti non può essere giustificato sulla base dell'articolo 10 comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 33 *supra*) che, secondo loro, prevede il respingimento detto «differito» quando lo straniero è entrato sul territorio italiano «per necessità di soccorso pubblico». In effetti, l'articolo 10 sopra citato non menziona alcuna privazione della libertà e non fa alcun riferimento alle modalità di un eventuale trattenimento.

78. Dal momento che il Governo sostiene che i fatti denunciati sono stati provocati da una situazione di emergenza, i ricorrenti affermano che la vera origine dei problemi incontrati sull'isola è la decisione politica di concentrare a Lampedusa il trattenimento degli stranieri. Secondo gli interessati, non vi era alcuna difficoltà organizzativa insormontabile che impedisse alle autorità di organizzare un regolare servizio di trasferimento dei migranti in altre località italiane. Peraltro, essi spiegano che nessuna norma interna permette, anche in caso di emergenza, di privare gli stranieri della loro libertà senza controllo giurisdizionale. A loro avviso, l'articolo 13 della Costituzione (paragrafo 32 *supra*) prevede che, in casi eccezionali di necessità e urgenza, l'autorità amministrativa può adottare provvedimenti privativi della libertà, ma tali provvedimenti devono essere comunicati entro un termine di 48 ore all'autorità giudiziaria, che li deve convalidare entro le 48 ore successive. Nel caso di specie, i ricorrenti affermano di essere stati privati della libertà senza alcun provvedimento dell'autorità amministrativa e senza convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

79. Gli interessati osservano anche che le condizioni per una deroga ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione non erano soddisfatte e che in ogni caso l'Italia non ha notificato la propria intenzione di procedere a siffatta deroga. Pertanto, anche se fosse accertato – cosa che i ricorrenti contestano – che il Governo italiano aveva dovuto gestire, all'epoca dei fatti, un flusso imprevedibile ed eccezionale di migranti, ciò non dovrebbe produrre alcuna conseguenza dal punto di vista dell'articolo 5 della Convenzione.

80. I ricorrenti affermano che, nonostante le ripetute critiche formulate da diverse istituzioni nazionali e internazionali, le modalità di gestione degli sbarchi descritte nel presente ricorso sono ancora praticate dalle autorità italiane, di modo che si sarebbe in presenza di una violazione sistematica e strutturale del diritto fondamentale dei migranti alla libertà, perpetrata con l'avallo della magistratura. A questo proposito, i ricorrenti sottolineano che a partire dall'autunno 2015 il CSPA di Lampedusa è stato individuato come

una delle strutture in cui dare attuazione all'approccio cosiddetto «*hotspot*», raccomandato dall'Unione europea e consistente nel procedere all'identificazione dei migranti e nel separare i richiedenti asilo dai migranti economici. Nel 2016 le autorità italiane avrebbero continuato a gestire tale struttura come un luogo chiuso, in cui i migranti erano trattiene senza alcun fondamento giuridico.

b) Il Governo

81. Come dinanzi alla camera, il Governo afferma che i fatti della presente causa non rientrano nel campo di applicazione della lettera f) del paragrafo 1 dell'articolo 5 della Convenzione; a suo parere i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna espulsione o estradizione, essendo stati al contrario ammessi temporaneamente sul territorio italiano. In proposito il Governo rammenta che essi sono stati accolti nel CSPA e non inviati in un CIE e spiega che, in effetti, le condizioni previste dalla legge per sistemare i ricorrenti in un CIE non erano soddisfatte; in particolare, non era necessaria a suo parere alcuna verifica supplementare sulla loro identità.

82. Il Governo riconosce che, come indicato dal GIP di Palermo nel suo decreto del 1° giugno 2012 (paragrafi 24-29 *supra*), le disposizioni interne vigenti non prevedevano espressamente l'adozione di una misura di trattenimento nei confronti dei migranti assegnati ad un CSPA, e precisa che una misura di questo tipo, sotto il controllo del giudice di pace, era invece prevista in caso di sistemazione in un CIE. Tuttavia, la presenza dei migranti nel CSPA sarebbe stata debitamente registrata. Peraltro, ciascuno dei ricorrenti sarebbe stato oggetto di un decreto di respingimento con accompagnamento alla frontiera, che riportava la data dell'ingresso irregolare sul territorio italiano. Questi decreti sarebbero stati debitamente notificati agli interessati. Il Governo spiega che gli stessi non sono stati sottoposti al controllo del giudice di pace perché questo controllo era previsto unicamente in caso di espulsione (e non in caso di respingimento).

83. All'udienza svoltasi dinanzi alla Corte, il Governo ha inoltre dedotto che l'accordo bilaterale con la Tunisia (paragrafi 36-40 *supra*) poteva costituire la base giuridica del soggiorno dei ricorrenti sull'isola di Lampedusa in vista del loro imminente allontanamento. A suo parere, tale accordo era volto infatti a potenziare i controlli alla frontiera e ad agevolare il rimpatrio dei migranti irregolari sulla base di procedure semplificate; esso sarebbe stato inoltre annunciato, tra l'altro, sui siti internet dei Ministeri italiani dell'Interno e degli Affari esteri e del governo tunisino. Per il Governo, i ricorrenti, che avevano accesso alle tecnologie di informazione moderne, non sono credibili quando affermano che non erano al corrente delle procedure di rimpatrio di cui avrebbero potuto essere oggetto.

2. Intervento di terzi

a) Il Centro AIRE e l'ECRE

84. Il Centro AIRE e l'ECRE affermano che, ai sensi dell'articolo 1 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, le misure privative della libertà e le condizioni di detenzione imposte ai migranti devono rispettare la loro dignità umana e il principio di non discriminazione, e questo indipendentemente dal numero di persone in arrivo e dalla situazione di emergenza che possa verificarsi negli Stati membri. Peraltro, essi rammentano che il punto 16 del preambolo della «direttiva rimpatri» (paragrafo 41 *supra*) dispone che:

«Il ricorso al trattenimento ai fini dell'allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente».

Inoltre, gli Stati devono provvedere a che sia garantita, su richiesta del migrante, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita (articolo 13 § 4 della direttiva «Rimpatri»).

85. I due terzi intervenienti osservano che, nella sua sentenza *Bashir Mohamed Ali Mahdi* (causa C-146/14 PPU, 5 giugno 2014), la CGUE ha precisato che la «direttiva rimpatri», letta alla luce degli articoli 6 e 47 della Carta dei Diritti fondamentali, deve essere interpretata nel senso che qualsiasi decisione adottata dalle autorità competenti, al termine del periodo massimo iniziale di trattenimento di un cittadino di un paese terzo, deve essere effettuata in forma scritta con esposizione della relativa motivazione in fatto e in diritto. L'alta giurisdizione avrebbe aggiunto che i motivi adottati a sostegno della proroga della detenzione dovevano essere riesaminati caso per caso, applicando il principio di proporzionalità e verificando se fosse opportuno sostituire il trattenimento con una misura meno coercitiva oppure rimettere in libertà il migrante. Infine, secondo la CGUE, l'autorità giudiziaria è legittimata a fondarsi sui fatti e sulle prove adottati dall'autorità amministrativa che l'abbia adita nonché sui fatti, sulle prove e sulle osservazioni ad essa eventualmente sottoposti nel corso del procedimento interno.

b) Il Centro di McGill

86. Secondo il Centro di McGill, il principio di proporzionalità dovrebbe guidare la Corte nella sua analisi del carattere arbitrario di una detenzione. Vi sarebbero delle lacune nel diritto e nella dottrina relativi allo status e alle tutele applicabili ai migranti irregolari che non presentano domande di asilo, il che renderebbe questi ultimi particolarmente vulnerabili. Il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite avrebbe interpretato l'articolo 9 del Patto relativo ai diritti civili e politici nel senso di incorporare una esigenza di legittimità, nonché una protezione più ampia contro l'arbitrarietà. Il Comitato avrebbe precisato che, affinché la detenzione di un migrante

irregolare sia conforme all'articolo 9 sopra citato, devono essere presenti dei fattori aggiuntivi come la mancanza di cooperazione o la possibilità di una fuga, e che si deve tenere conto della disponibilità di altri mezzi meno pregiudizievoli (si veda, in particolare, *C. c. Australia*, Comm. n. 900/1999, doc NU CCPRIC/76/D900/1999 (2002)). Per il Centro McGill, dei principi analoghi, che facciano riferimento al principio della proporzionalità della privazione della libertà alla luce delle circostanze particolari del caso di specie, si ricavano dai documenti del Consiglio d'Europa e dalle direttive dell'Unione europea, secondo i quali il trattenimento deve essere utilizzato solo come misura di ultima istanza.

87. Il terzo interveniente afferma che la detenzione deve fondarsi su una disposizione di legge concreta e chiara o su una decisione giudiziaria valida, con possibilità di controllo giudiziario effettivo e rapido per quanto riguarda la sua conformità con il diritto nazionale e internazionale. A suo parere, se la Corte ha dimostrato una certa prudenza per non imporre un onere eccessivo agli Stati che si trovano ad affrontare flussi migratori importanti, essa non dovrebbe in ogni caso dichiarare proporzionata una misura privativa della libertà applicata a migranti se non in assenza di altri mezzi meno pregiudizievoli che permettano di raggiungere efficacemente l'obiettivo perseguito. La Corte avrebbe fatto un passo in questa direzione nella causa *Rusu c. Austria* (n. 34082/02, 2 ottobre 2008), nella quale ha dichiarato arbitraria la detenzione della ricorrente in quanto non vi erano elementi tali da indicare che quest'ultima desiderasse permanere illegalmente in Austria o non intendesse collaborare nel processo di espulsione.

3. Valutazione della Corte

a) I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

88. La Corte rammenta che l'articolo 5 sancisce un diritto fondamentale, la protezione dell'individuo da qualsiasi lesione arbitraria dello Stato al suo diritto alla libertà. I commi da a) a f) dell'articolo 5 § 1 contengono un elenco esaustivo dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà; tale misura non è regolare se non rientra in uno dei casi previsti. Inoltre, soltanto una rigorosa interpretazione quadra con lo scopo di tale disposizione: assicurare che nessuno venga arbitrariamente privato della sua libertà (si vedano, tra molte altre, *Giulia Manzoni c. Italia*, 1° luglio 1997, § 25, *Recueil* 1997-IV, e *Velinov c. l'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia*, n. 16880/08, § 49, 19 settembre 2013; e *Blokhin*, sopra citata, § 166).

89. Enunciata al comma f) dell'articolo 5 § 1, una delle eccezioni al diritto alla libertà permette agli Stati di limitare quella degli stranieri nell'ambito del controllo dell'immigrazione (*Saadi c. Regno Unito* [GC], n. 13229/03, § 43, CEDU 2008; *A. e altri Regno Unito* [GC], n. 3455/05, §§ 162-163, CEDU 2009; e *Abdolkhani e Karimnia*, sopra citata, § 128).

90. L'articolo 5 § 1 f) non richiede che la detenzione di una persona sia considerata ragionevolmente necessaria, ad esempio per impedirle di commettere un reato o di fuggire. Tuttavia, una privazione della libertà fondata sulla seconda parte di questa disposizione può essere giustificata soltanto dal fatto che è in corso una procedura di espulsione o di estradizione. Se quest'ultima non è condotta con la diligenza richiesta, la detenzione cessa di essere giustificata rispetto all'articolo 5 § 1 f) (*A. e altri c. Regno Unito*, sopra citata, § 164).

91. La privazione della libertà deve essere anche «regolare». In materia di «regolarità» di una detenzione, ivi compresa l'osservazione delle «vie legali», la Convenzione rinvia essenzialmente alla legislazione nazionale e sancisce l'obbligo di osservarne sia le norme di merito che di procedura, ma in più esige la conformità di qualsiasi privazione della libertà allo scopo dell'articolo 5: proteggere l'individuo dall'arbitrarietà (*Herczegfalvy c. Austria*, 24 settembre 1992, § 63, serie A n. 244; *Stanev*, sopra citata, §143; *Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. 42750/09, § 125, CEDU 2013; e *L.M. c. Slovenia*, n. 32863/05, § 121, 12 giugno 2014). Nell'esigere che ogni privazione della libertà sia effettuata «secondo le vie legali», l'articolo 5 § 1 impone in primo luogo che qualsiasi arresto o detenzione abbia una base legale nel diritto interno. Tuttavia questi termini non si limitano a rinviare al diritto interno. Essi riguardano anche la qualità della legge, che deve essere compatibile con la preminenza del diritto, nozione insita in tutti gli articoli della Convenzione (*Amuur*, sopra citata, § 50, e *Abdolkhani e Karimnia*, sopra citata, § 130).

92. Su quest'ultimo punto, la Corte sottolinea che nel caso di una privazione di libertà, è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legittimità» stabilito dalla Convenzione, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino – che eventualmente potrà avvalersi di consulenti illuminati – di prevedere, ad un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto (*Baranowski c. Polonia*, n. 28358/95, §§ 50-52, CEDU 2000-III; *Steel e altri c. Regno Unito*, 23 settembre 1998, § 54, *Recueil* 1998-VII; *Ječius c. Lituania*, n. 34578/97, § 56, CEDU 2000-IX; *Paladi c. Moldavia* [GC], n. 39806/05, § 74, 10 marzo 2009; e *Mooren c. Germania* [GC], n. 11364/03, § 76, 9 luglio 2009).

b) Applicazione dei principi sopra citati al caso di specie

i. Sulla regola applicabile

93. La Corte deve anzitutto determinare se la privazione della libertà dei

ricorrenti fosse giustificata con riguardo a uno dei commi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione. Infatti, poiché l'elenco dei motivi per i quali una persona può essere privata della libertà personale è esaustivo, una privazione della libertà che non rientri in nessuno dei commi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione inevitabilmente viola tale disposizione (si veda, in particolare, la giurisprudenza citata al paragrafo 88 *supra*).

94. Il Governo, secondo il quale i ricorrenti non sarebbero stati oggetto di un'espulsione o di un'extradizione, sostiene che i fatti della presente causa non rientrano nelle previsioni della lettera f) del primo paragrafo dell'articolo 5 della Convenzione, che autorizza «l'arresto o [...] la detenzione regolari» di una persona alla quale si vuole «impedire di entrare illegalmente nel territorio», o nei confronti della quale è in corso una «procedura di espulsione o di estradizione » (paragrafo 81 *supra*). Il Governo non indica tuttavia quale altro comma del primo paragrafo dell'articolo 5 potrebbe giustificare la privazione della libertà dei ricorrenti.

95. I ricorrenti considerano invece di essere stati trattenuti allo scopo di «impedire loro di entrare irregolarmente nel territorio» italiano (paragrafo 74 *supra*).

96. Come la camera, e nonostante le deduzioni del Governo e la qualificazione del rimpatrio degli interessati nel diritto interno, la Corte è pronta ad ammettere che la privazione della libertà dei ricorrenti rientrava nel comma f) del primo paragrafo dell'articolo 5 (si veda, *mutatis mutandis*, *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99, § 38, CEDU 2002-I). A questo riguardo, essa osserva che gli interessati si trovavano sul territorio italiano, che i decreti di respingimento che li riguardavano (paragrafo 19 *supra*) indicavano espressamente che essi erano entrati sottraendosi ai controlli di frontiera, e dunque irregolarmente, e che la procedura avviata per identificarli e rimpatriarli era manifestamente volta a sanare questa irregolarità.

ii. Sull'esistenza di una base giuridica

97. È opportuno determinare inoltre se il trattenimento dei ricorrenti avesse una base giuridica nel diritto italiano.

98. Non viene contestato tra le parti che solo l'articolo 14 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286 del 1998, paragrafo 33 *supra*) autorizza, su ordine del questore, il trattenimento dello straniero «per il tempo strettamente necessario». Tuttavia, tale disposizione si applica soltanto agli stranieri la cui espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento non possono essere eseguiti con immediatezza perché occorre procedere al soccorso della o delle persone interessate o ad ulteriori accertamenti in ordine alla loro identità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio ovvero in attesa della disponibilità di un vettore. Pertanto, questa categoria di migranti viene trattenuta presso un CIE. Ora, il Governo stesso ammette che le condizioni

previste dalle legge per trattenere i ricorrenti in un CIE non erano soddisfatte e che gli interessati non sono stati trattenuti in una tale struttura (paragrafo 81 *supra*).

99. Di conseguenza l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 non poteva costituire la base giuridica della privazione della libertà dei ricorrenti.

100. La Corte ha poi esaminato la questione di stabilire se una tale base potesse essere ravvisabile nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 33 *supra*). Tale disposizione prevede il respingimento con accompagnamento alla frontiera, tra l'altro, degli stranieri che sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso. La Corte non vede in ciò alcun riferimento a un trattenimento o ad altre misure privative della libertà che possano essere adottate nei confronti dei migranti interessati. Il Governo, del resto, non lo contesta.

101. In queste circostanze, la Corte non vede in che modo l'articolo 10 sopra citato avrebbe potuto costituire la base giuridica del trattenimento dei ricorrenti.

102. Nella misura in cui il Governo considera che la base giuridica per il soggiorno dei ricorrenti sull'isola di Lampedusa fosse l'accordo bilaterale concluso con la Tunisia nell'aprile 2011 (paragrafo 83 *supra*), la Corte osserva anzitutto che il testo integrale di tale accordo non era stato reso pubblico. Esso non era dunque accessibile agli interessati, che non potevano pertanto prevedere le conseguenze della sua applicazione (si veda, in particolare, la giurisprudenza citata al paragrafo 92 *supra*). Inoltre, il comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Ministero dell'Interno italiano il 6 aprile 2011 si limitava a menzionare un potenziamento del controllo delle frontiere e la possibilità di un rinvio immediato dei cittadini tunisini mediante procedure semplificate (paragrafi 37-38 *supra*). Esso non conteneva invece alcun riferimento alla possibilità di un trattenimento amministrativo e alle relative procedure.

103. La Corte osserva inoltre che, in allegato alla sua richiesta di rinvio dinanzi alla Grande Camera, il Governo per la prima volta ha prodotto una nota verbale relativa ad un altro accordo bilaterale con la Tunisia, precedente a quello di aprile 2011 e che era stato concluso nel 1998 (paragrafo 40 *supra*). Anche se tale testo non sembra essere quello che è stato applicato ai ricorrenti, la Corte ha esaminato la nota verbale in questione, senza trovarvi tuttavia alcuna menzione dei casi in cui i migranti irregolari potevano essere oggetto di misure privative della libertà. In effetti, il punto 5 del capitolo II della nota verbale si limita a indicare che delle audizioni potevano aver luogo presso l'ufficio giudiziario, o nel centro di accoglienza o nel luogo di cure in cui le persone interessate erano ospitate legalmente, senza fornire ulteriori precisazioni. In queste circostanze, è difficile comprendere come le poche informazioni disponibili per quanto riguarda gli accordi conclusi in vari momenti tra l'Italia e la Tunisia

avrebbero potuto costituire una base giuridica chiara e prevedibile per il trattenimento dei ricorrenti.

104. Per di più, la Corte osserva che la sua constatazione secondo la quale il trattenimento dei ricorrenti era privo di base giuridica nel diritto italiano è confermata dal rapporto della commissione straordinaria del Senato (paragrafo 35 *supra*). Quest'ultima ha in effetti osservato che il soggiorno nel CSPA di Lampedusa, in linea di principio limitato al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità del migrante e la legittimità della sua presenza sul territorio italiano, si protraeva a volte per più di venti giorni «senza che fossero state adottate decisioni formali relative allo status giuridico delle persone trattenute». Secondo la commissione straordinaria, questo trattenimento prolungato «senza alcuna misura giuridica o amministrativa» che lo prevedesse aveva generato «un clima di tensione molto acceso». È altresì opportuno rammentare che la sottocommissione *ad hoc* dell'APCE ha espressamente invitato le autorità italiane a «chiarire lo status giuridico del trattenimento *de facto* nei centri di accoglienza di Lampedusa» e, per quanto riguarda soprattutto i Tunisini, a «mantenere dei migranti irregolari in stato di trattenimento amministrativo unicamente secondo una procedura definita dalla legge, autorizzata da un'autorità giudiziaria e sottoposta a controllo giudiziario periodico» (paragrafo 92 punti vi. e vii. del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011, paragrafo 49 *supra*).

105. Alla luce della situazione legale in Italia e delle considerazioni sopra esposte, la Corte considera che le persone trattenute nel CSPA, formalmente considerato come un luogo di accoglienza e non di trattenimento, non potevano beneficiare delle garanzie previste in caso di trattenimento in un CIE, per il quale è necessaria una decisione amministrativa sottoposta al controllo del giudice di pace. Il Governo non ha affermato che, per quanto riguarda i ricorrenti, una tale decisione era stata adottata e, nel suo decreto del 1° giugno 2012, il GIP di Palermo ha esposto che la direzione della polizia di Agrigento si era limitata a registrare la presenza dei migranti al CSPA senza adottare provvedimenti che disponessero il loro trattenimento e che lo stesso valeva per quanto riguardava il trattenimento dei migranti a bordo delle navi (paragrafi 25-26 *supra*). Ne consegue che i ricorrenti non solo sono stati privati della libertà in assenza di base giuridica chiara ed accessibile, ma che hanno anche potuto beneficiare delle garanzie fondamentali dell'*habeas corpus*, enunciate, ad esempio, nell'articolo 13 della Costituzione italiana (paragrafo 32 *supra*). Ai sensi di questa disposizione, qualsiasi restrizione della libertà personale deve fondarsi su un atto motivato dell'autorità giudiziaria, e le misure provvisorie adottate, in casi eccezionali di necessità e urgenza, dall'autorità di pubblica sicurezza, devono essere convalidate dall'autorità giudiziaria entro un termine di 48 ore. Poiché nessun provvedimento, giudiziario o amministrativo, giustificava il loro trattenimento, i ricorrenti

sono stati privati di queste importanti garanzie.

106. Gli elementi sopra enunciati inducono la Corte a ritenere che le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà *de facto*, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria (si veda, tra molte altre, *Saadi*, sopra citata, § 66).

107. Le considerazioni sopra esposte bastano alla Corte per concludere che la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. Pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.

108. In conclusione, vi è stata violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione nel caso di specie.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 5 § 2 DELLA CONVENZIONE

109. I ricorrenti denunciano l'assenza di qualsiasi forma di comunicazione con le autorità italiane durante tutto il periodo della loro permanenza sul territorio italiano.

Essi invocano l'articolo 5 § 2 della Convenzione, che recita:

«2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.»

A. La sentenza della camera

110. La camera ha osservato che i ricorrenti molto probabilmente erano al corrente della loro situazione di migranti irregolari, ma ha ritenuto che una semplice informazione sullo status giuridico di un migrante non soddisfacesse le esigenze dell'articolo 5 § 2 della Convenzione, che richiede che siano comunicati i motivi giuridici e fattuali della privazione della libertà. Essa ha poi constatato che il Governo non aveva prodotto alcun documento che sarebbe stato consegnato ai ricorrenti e contenente tale informazione, sottolineando inoltre che i decreti di respingimento, che non menzionavano il trattenimento di cui i ricorrenti erano stati oggetto, erano stati consegnati solo il 27 e il 29 settembre 2011, mentre gli interessati erano stati sistemati nel CSPA il 17 e il 18 settembre 2011, a seconda dei casi. A suo parere, nemmeno questo soddisfaceva all'esigenza di prontezza voluta dall'articolo 5 § 2 della Convenzione. La camera ne ha dedotto che tale disposizione era stata violata nel caso di specie (paragrafi 82-85 della

sentenza della camera).

B. Tesi delle parti

1. I ricorrenti

111. I ricorrenti fanno osservare che i decreti di respingimento sono stati adottati soltanto al momento dell'esecuzione del rinvio, e dunque soltanto alla fine del periodo di trattenimento. Pertanto, anche ammettendo che questi decreti fossero stati loro consegnati, i ricorrenti ritengono che la garanzia di essere informati «nel minor tempo possibile» prevista dall'articolo 5 § 2 della Convenzione non sia stata rispettata. Inoltre, spiegano, questi decreti si limitavano a enunciare in maniera sintetica e in forma standardizzata il fondamento giuridico del respingimento, ma non menzionavano in alcun modo, neanche implicitamente, le ragioni del trattenimento.

112. Secondo gli interessati, l'informazione prevista dall'articolo 5 § 2 deve provenire dall'autorità che ha eseguito l'arresto o ha applicato la detenzione – o, in ogni caso, da fonti ufficiali. Ora, durante la loro privazione della libertà, i ricorrenti non avrebbero avuto alcun contatto, nemmeno verbale, con le autorità in merito ai motivi del loro trattenimento. Il fatto che alcuni membri di organizzazioni non governative abbiano potuto comunicare a questo proposito con i migranti non può, secondo loro, soddisfare le esigenze di tale disposizione.

2. Il Governo

113. Il Governo afferma che i ricorrenti sono stati informati dai poliziotti presenti sull'isola, in una lingua che essi comprendevano, con l'assistenza di interpreti e mediatori culturali, del loro status, che era quello di cittadini tunisini temporaneamente ammessi sul territorio italiano per ragioni di «soccorso pubblico» ai sensi dell'articolo 10 comma 2 b) del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 33 *supra*). Secondo il Governo, questo status comportava di pieno diritto il rimpatrio degli interessati, come risultava a suo parere dai decreti di respingimento con accompagnamento alla frontiera. Ad ogni modo, i membri delle organizzazioni che avevano accesso al CSPA di Contrada Imbriacola avrebbero informato i migranti sulla loro situazione e sulla possibilità di un allontanamento imminente.

C. Intervento di terzi

114. Il Centro di McGill rammenta che il diritto di essere informati del motivo della detenzione è necessario per poterne contestare la legittimità. Il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria esigerebbe che l'informazione data al momento dell'arresto indichi i mezzi di ricorso

per contestare la privazione della libertà. Il terzo interveniente aggiunge che, quando quest'ultima si protrae a lungo, la sua legittimità deve essere regolarmente riesaminata.

D. Valutazione della Corte

1. I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

115. Il paragrafo 2 dell'articolo 5 enuncia una garanzia elementare: ogni persona arrestata deve conoscere i motivi del suo arresto. Integrato nel sistema di protezione offerto dall'articolo 5, esso obbliga a segnalare alla persona interessata, in un linguaggio semplice e accessibile per quest'ultima, i motivi giuridici e fattuali della sua privazione della libertà, affinché essa possa criticarne la legittimità dinanzi ad un tribunale in virtù del paragrafo 4 (*Van der Leer c. Paesi Bassi*, 21 febbraio 1990, § 28, serie A n. 170-A, e *L.M. c. Slovenia*, sopra citata, §§ 142-143). La persona interessata deve beneficiare di queste informazioni «nel minor tempo possibile», ma i funzionari che la privano della sua libertà possono non fornirle il quadro completo seduta stante. Per stabilire se essa abbia ricevuto abbastanza informazioni e in tempi sufficientemente brevi, si deve avere riguardo alle particolarità del caso di specie (*Fox, Campbell e Hartley c. Regno Unito*, 30 agosto 1990, § 40, serie A n. 182, e *Čonka*, sopra citata, § 50).

116. Inoltre, la Corte ha già dichiarato che il diritto all'informazione nel più breve tempo possibile deve ricevere una interpretazione autonoma, che va oltre il quadro delle misure a carattere penale (*Van der Leer*, sopra citata, §§ 27-28, e *L.M. c. Slovenia*, sopra citata, § 143).

2. Applicazione di questi principi nel caso di specie

117. La Corte rammenta che ha appena concluso, dal punto di vista dell'articolo 5 § 1 della Convenzione, che il trattenimento dei ricorrenti era privo di una base giuridica chiara e accessibile nel diritto italiano (paragrafi 93-108 *supra*). In queste condizioni, la Corte non comprende bene in che modo le autorità avrebbero potuto segnalare agli interessati le ragioni giuridiche della loro privazione della libertà e fornire loro in tal modo informazioni sufficienti per permettere di contestare dinanzi a un tribunale i motivi per i quali sono stati privati della libertà.

118. Certo, è molto probabile che i ricorrenti sapessero che il loro ingresso nel territorio italiano era irregolare. Come ha giustamente sottolineato la camera, la natura stessa del loro viaggio, effettuato su imbarcazioni di fortuna (paragrafo 11 *supra*) senza aver preventivamente chiesto un visto di entrata, dimostrava la loro intenzione di sottrarsi all'applicazione delle leggi sull'immigrazione. Inoltre, la sottocommissione *ad hoc* dell'APCE ha osservato che i Tunisini con i quali i suoi membri

avevano parlato «erano perfettamente consapevoli della irregolarità del loro ingresso sul territorio italiano» (si veda il paragrafo 56 del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 - paragrafo 49 *supra*). Infine, nulla permette di contraddire l'affermazione del Governo secondo la quale essi sono stati informati, in una lingua che comprendevano, da parte degli agenti di polizia presenti sull'isola assistiti da interpreti e mediatori culturali, che erano stranieri temporaneamente ammessi sul territorio italiano per ragioni di «soccorso pubblico», il che comportava la possibilità di un allontanamento imminente (paragrafo 113 *supra*). Rimane comunque il fatto che l'informazione relativa allo status giuridico di una persona o alle misure di allontanamento che potrebbero essere adottate nei suoi confronti non si possono confondere con l'informazione sulla base giuridica della sua privazione della libertà.

119. Delle considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda i decreti di respingimento. La Corte ha esaminato tali documenti (paragrafo 19 *supra*), senza trovarvi alcun riferimento al trattenimento dei ricorrenti o a ragioni giuridiche e fattuali. I decreti in questione si limitano infatti ad affermare che gli interessati erano «entrati nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera» e che era stato disposto il loro respingimento.

120. Si deve altresì notare che i decreti di respingimento sarebbero stati consegnati ai ricorrenti molto tardivamente, ossia il 27 o il 29 settembre 2011 secondo i casi, nonostante questi ultimi fossero stati assegnati al CSPA il 17 e 18 settembre (paragrafi 19-20 *supra*). Pertanto, anche se avessero contenuto informazioni riguardanti la base giuridica del trattenimento, cosa che non si è verificata nel caso di specie, tali decreti in ogni caso non avrebbero soddisfatto alla condizione della comunicazione «nel minor tempo possibile» (si vedano, *mutatis mutandis*, le sentenze *Chamaïev e altri c. Georgia e Russia*, n. 36378/02, § 416, CEDU, § 416, e *L.M. c. Slovenia*, sopra citata, § 145, dove la Corte ha dichiarato che un intervallo di quattro giorni era incompatibile con le restrizioni di tempo che impone la solerzia richiesta dall'articolo 5 § 2 della Convenzione).

121. La Corte osserva infine che, oltre ai decreti di respingimento, il Governo non ha prodotto alcun documento che possa soddisfare alle esigenze dell'articolo 5 § 2 della Convenzione.

122. Le considerazioni che precedono sono sufficienti per concludere che vi è stata, nel caso di specie, violazione di questa disposizione.

IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 5 § 4 DELLA CONVENZIONE

123. I ricorrenti sostengono di non aver mai avuto la possibilità di contestare la legittimità della loro privazione della libertà.

Essi invocano l'articolo 5 § 4 della Convenzione, che recita:

«Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.»

A. La sentenza della camera

124. La camera ha ritenuto che, poiché i ricorrenti non erano stati informati dei motivi della loro privazione della libertà, il diritto di far esaminare la legittimità della loro detenzione era stato completamente privato della sua sostanza. Questa considerazione è bastata alla camera per concludere che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione. *Ad abundantiam*, la Corte ha osservato che i decreti di respingimento non menzionavano il fondamento giuridico e fattuale del trattenimento dei ricorrenti, e che tali decreti sarebbero stati notificati a questi ultimi poco prima del loro volo di rimpatrio, ossia quando la loro privazione della libertà stava per terminare. La camera ne ha dedotto che, nella misura in cui si poteva considerare che esso offra un controllo indiretto sulla legittimità del trattenimento, un eventuale ricorso avverso i decreti in questione dinanzi al giudice di pace avrebbe potuto essere esercitato solo tardivamente (paragrafi 95-98 della sentenza della camera).

B. Tesi delle parti

1. I ricorrenti

125. I ricorrenti non negano che avevano la possibilità di presentare un ricorso avverso i decreti di respingimento, ma affermano che non avevano al contrario alcuna possibilità di contestare la legittimità del loro trattenimento. Non è stata adottata né notificata loro alcuna decisione che giustificasse la privazione della libertà; pertanto, essi non avrebbero avuto la possibilità di impugnare una decisione di questo tipo dinanzi ad un tribunale. Inoltre, i decreti di respingimento non riguardavano la loro libertà, ma il loro rinvio, e sono stati adottati alla fine del periodo di trattenimento.

2. Il Governo

126. Il Governo osserva che i decreti di respingimento indicavano che era possibile per gli interessati presentare un ricorso dinanzi al giudice di pace di Agrigento (paragrafo 19 *supra*), e rammenta che alcuni migranti tunisini hanno peraltro presentato tali ricorsi, e nel 2011 il giudice di pace ha annullato due decreti di respingimento (paragrafi 30-31 *supra*) in questo contesto. Il Governo ne deduce che i ricorrenti avevano la possibilità di adire un tribunale per contestare la legittimità della loro presunta privazione della libertà.

127. All'udienza dinanzi alla Corte, il Governo ha inoltre sostenuto che,

dal momento che i ricorrenti erano stati accolti al CSPA e a bordo delle navi per motivi di soccorso, un controllo giudiziario del loro trattenimento non era necessario.

C. Valutazione della Corte

1. I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

128. La Corte rammenta che l'articolo 5 § 4 riconosce alle persone detenute il diritto di presentare un ricorso per far controllare il rispetto delle esigenze di procedura e di merito necessarie per la «legittimità», ai sensi della Convenzione, della loro privazione della libertà. Il concetto di «legittimità» deve avere lo stesso senso al paragrafo 4 dell'articolo 5 come al paragrafo 1, di modo che una persona detenuta ha il diritto di far controllare la «legittimità» della sua detenzione dal punto di vista non soltanto del diritto interno, ma anche della Convenzione, dei principi generali che essa sancisce e dello scopo delle restrizioni che autorizza l'articolo 5 § 1. L'articolo 5 § 4 non garantisce un diritto a un controllo giurisdizionale di portata tale da autorizzare il tribunale competente a sostituire su tutti gli aspetti del caso, ivi comprese le considerazioni di pura opportunità, la sua propria valutazione a quella dell'autorità da cui emana la decisione. Non vuole neanche un controllo abbastanza ampio che si estenda a ciascuna delle condizioni indispensabili per la «legittimità» della detenzione di un individuo rispetto al paragrafo 1 (*E. c. Norvegia*, 29 agosto 1990, § 50, serie A n. 181-A). La «giurisdizione» incaricata di tale controllo non deve possedere funzioni semplicemente consultive, ma deve essere dotata della competenza per «statuire» sulla «legittimità» della detenzione e ordinare la liberazione in caso di detenzione illegittima (*Irlanda c. Regno Unito*, 18 gennaio 1978, § 200, serie A n. 25; *Weeks c. Regno Unito*, 2 marzo 1987, § 61, serie A n. 114; *Chahal c. Regno Unito*, 15 novembre 1996, § 130, *Recueil* 1996-V, e *A. e altri Regno Unito*, sopra citata, § 202).

129. Le forme di controllo giurisdizionale che soddisfano le esigenze dell'articolo 5 § 4 possono variare a seconda della materie esaminata e dipendono dal tipo di privazione della libertà in questione. Non è compito della Corte chiedersi quale potrebbe essere il sistema più appropriato in una determinata materia (*Chtoukatourov c. Russia*, n. 44009/05, § 123, CEDU 2008, e *Stanev*, sopra citata, § 169).

130. Resta comunque il fatto che il ricorso deve esistere con un sufficiente grado di certezza, in teoria come in pratica, poiché in caso contrario verrebbero a mancare l'accessibilità e l'effettività volute (*Vachev c. Bulgaria*, n. 42987/98, § 71, CEDU 2004-VIII, e *Abdolkhani e Karimnia*, sopra citata, § 139).

131. L'articolo 5 § 4 sancisce inoltre il diritto delle persone arrestate o detenute di ottenere «al più presto» una decisione giudiziaria sulla regolarità

della loro detenzione che ponga fine alla loro privazione della libertà se quest'ultima si riveli illegittima (si veda, ad esempio, *Baranowski*, sopra citata, § 68). I procedimenti relativi a questioni di privazione della libertà richiedono una diligenza particolare (*Hutchison Reid c. Regno Unito*, n. 50272/99, § 79, CEDU 2003-IV) e le eccezioni all'esigenza di controllo «al più presto» della legittimità della detenzione richiedono una interpretazione rigorosa (*Lavrentiadis c. Grecia*, n. 29896/13, § 45, 22 settembre 2015). La questione di stabilire se il principio della celerità del procedimento sia stato rispettato si valuta non in astratto ma nel quadro di una valutazione globale dei dati, tenendo conto delle circostanze del caso di specie (*Luberti c. Italia*, 23 febbraio 1984, §§ 33-37, serie A n. 75; *E. c. Norvegia*, sopra citata, § 64; e *Delbec c. Francia*, n. 43125/98, § 33, 18 giugno 2002), in particolare alla luce della complessità della causa, delle eventuali particolarità del procedimento interno nonché del comportamento del ricorrente nel corso di quest'ultimo (*Bubullima c. Grecia*, n. 41533/08, § 27, 28 ottobre 2010). In linea di principio, tuttavia, poiché è in gioco la libertà dell'individuo, lo Stato deve fare in modo che il procedimento si svolga in tempi brevissimi (*Fuchser c. Svizzera*, n. 55894/00, § 43, 13 luglio 2006, e *Lavrentiadis*, sopra citata, § 45).

2. Applicazione dei principi sopra citati nel caso di specie

132. In cause nelle quali dei detenuti non erano stati informati dei motivi che giustificavano la loro privazione della libertà, la Corte ha ritenuto che il diritto degli interessati di introdurre un ricorso avverso la decisione controversa si era trovato privato del suo contenuto (si vedano, in particolare, *Chamaïev e altri*, sopra citata, § 432; *Abdolkhani e Karimnia*, sopra citata, § 141; *Dbouba c. Turchia*, n. 15916/09, § 54, 13 luglio 2010; e *Musaev c. Turchia*, n. 72754/11, § 40, 21 ottobre 2014). Alla luce della sua constatazione dal punto di vista dell'articolo 5 § 2 della Convenzione, secondo la quale le ragioni giuridiche del trattenimento nel CSPA e a bordo delle navi non erano state comunicate ai ricorrenti (paragrafi 117-122 *supra*), la Corte non può che giungere a conclusioni analoghe nel caso di specie.

133. Questa considerazione è sufficiente per concludere che il sistema giuridico italiano non offriva ai ricorrenti un ricorso con il quale essi avrebbero potuto ottenere una decisione giurisdizionale sulla legittimità della loro privazione della libertà (si veda, *mutatis mutandis*, *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07, § 76, 11 giugno 2009), e per dispensare la Corte dal verificare se i ricorsi disponibili nel diritto italiano avrebbero potuto offrire agli interessati delle garanzie sufficienti ai fini dell'articolo 5 § 4 della Convenzione (si veda, ad esempio e *mutatis mutandis*, *Chamaïev e altri*, sopra citata, § 433).

134. *Ad abundantiam*, e in risposta all'argomentazione del Governo secondo la quale un ricorso dinanzi al giudice di pace di Agrigento contro i

decreti di respingimento soddisfaceva le esigenze dell'articolo 5 § 4 della Convenzione (paragrafo 126 *supra*), la Corte rammenta, da una parte, che tali decreti non contenevano alcun riferimento alla privazione della libertà dei ricorrenti o ai motivi giuridici e fattuali della stessa (paragrafo 119 *supra*) e, dall'altra, che essi sarebbero stati notificati ai ricorrenti molto tardivamente, ossia il 27 o il 29 settembre 2011 (paragrafo 120 *supra*), secondo il caso, poco prima del loro volo di rimpatrio. La camera lo ha giustamente sottolineato. Pertanto, i decreti controversi non possono essere considerati come le decisioni sulle quali si fondava il trattenimento dei ricorrenti, e qualsiasi ricorso nei loro confronti dinanzi al giudice di pace in ogni caso avrebbe potuto essere presentato ed esaminato solo dopo la liberazione degli interessati e il loro ritorno in Tunisia.

135. Vi è dunque stata violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione.

V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

136. I ricorrenti ritengono di aver subito dei trattamenti inumani e degradanti durante il loro trattenimento nel CSPA di Contrada Imbriacola sull'isola di Lampedusa e a bordo della navi *Vincent* e *Audacia* ormeggiate nel porto di Palermo.

Essi invocano l'articolo 3 della Convenzione, che recita:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura ne a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

A. La sentenza della camera

137. La camera ha osservato anzitutto che a causa degli eventi che hanno caratterizzato la «primavera araba», l'isola di Lampedusa si è trovata ad affrontare nel 2011 una situazione eccezionale caratterizzata da forti ondate migratorie e una crisi umanitaria, che avevano fatto pesare un gran numero di obblighi sulle autorità italiane creando difficoltà di ordine organizzativo e logistico (paragrafi 124-127 della sentenza della camera). Tuttavia, secondo la camera questi fattori non potevano esonerare lo Stato convenuto dal suo obbligo di garantire ai ricorrenti delle condizioni private della libertà compatibili con il rispetto della loro dignità umana, tenuto conto dei termini assoluti nei quali è formulato l'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 128 della sentenza della camera).

138. La camera ha poi ritenuto opportuno esaminare separatamente le condizioni di accoglienza nel CSPA e a bordo delle navi (paragrafo 129 della sentenza della camera). Per quanto riguarda la prima situazione, la camera ha considerato che i rapporti della commissione straordinaria del Senato italiano, di Amnesty International e della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE confermavano le deduzioni dei ricorrenti con riguardo al

sovraffollamento e all'insalubrità generale del CSPA, da cui deriva la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, e ciò malgrado la breve durata – tra due e tre giorni – del soggiorno degli interessati (paragrafi 130-136 della sentenza della camera).

139. La camera è giunta a conclusioni opposte per quanto riguarda il trattenimento a bordo delle navi, osservando che quest'ultimo è durato tra sei e otto giorni, e che le affermazioni dei ricorrenti per quanto riguarda le cattive condizioni di accoglienza erano almeno in parte smentite dal decreto del GIP di Palermo del 1° giugno 2012, le cui conclusioni si fondavano anche sulle constatazioni di un deputato che era salito a bordo delle navi e aveva parlato con alcuni migranti. Secondo la camera, la circostanza che questo deputato fosse stato accompagnato dal vice-questore e da alcuni funzionari di polizia non permetteva, di per sé, di dubitare della sua indipendenza o della veridicità del suo racconto. La camera ha dunque concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3 a questo titolo (paragrafi 137-144 della sentenza della camera).

B. Tesi delle parti

1. I ricorrenti

a) Sull'esistenza di una situazione di emergenza umanitaria e sulle sue conseguenze

140. I ricorrenti ritengono che la presunta situazione eccezionale di emergenza umanitaria invocata dal Governo (paragrafi 150-151 *infra*), non possa giustificare i trattamenti di cui sono stati vittime né dal punto di vista della legislazione interna né dal punto di vista della Convenzione. Inoltre, lo sbarco massiccio di migranti a Lampedusa nel 2011 non era un evento eccezionale. Un simile flusso si era avuto prima della «primavera araba» e la scelta di confinare l'accoglienza iniziale dei migranti sull'isola di Lampedusa mirava a dare all'opinione pubblica l'idea di una «invasione» del territorio italiano, da sfruttare per fini politici. I media e gli organismi nazionali e internazionali competenti in materia di diritti umani (i ricorrenti si riferiscono in particolare al rapporto di Amnesty International, paragrafo 50 *supra*) hanno stabilito che la situazione di crisi sull'isola di Lampedusa era iniziata ben prima del 2011. In queste condizioni, ritengono, non si può concludere che la situazione che essi denunciano fosse principalmente dovuta all'urgenza di affrontare il flusso migratorio significativo che aveva seguito le rivolte della «primavera araba».

141. In ogni caso, secondo i ricorrenti uno Stato come l'Italia disponeva dei mezzi necessari per trasferire rapidamente i migranti in altre località. Le condizioni di accoglienza nel CSPA di Lampedusa hanno continuato a essere deplorabili anche dopo il 2011, e la crisi migratoria sarebbe continuata negli anni successivi, rivelando in tal modo il carattere

sistematico e strutturale della violazione dei diritti dei migranti.

b) Sulle condizioni nel CSPA di Contrada Imbriacola

142. I ricorrenti sostengono che il CSPA di Lampedusa era sovraffollato. Le cifre indicate dal Governo mostrano che, all'epoca dei fatti, tale struttura ospitava più di 1.200 persone, ossia tre volte più della sua capienza normale (381 posti) e più della sua capienza massima in caso di necessità (804 posti). Queste cifre indicavano infatti la presenza di 1.357 persone il 16 settembre 2011, 1.325 il 17 settembre, 1.399 il 18 settembre, 1.265 il 19 settembre e 1.017 il 20 settembre. Le condizioni igieniche e sanitarie sarebbero state inaccettabili, come dimostrerebbero alcune fotografie e i rapporti di organi internazionali e nazionali. In particolare, mancando posto nelle camere, i ricorrenti affermano di essere stati costretti a dormire per terra all'esterno, direttamente a contatto con il cemento a causa del cattivo odore che emanava dai materassi, e sostengono inoltre che hanno dovuto consumare i loro pasti seduti per terra, in quanto il CSPA non disponeva di mensa, e che le toilette erano in uno stato disastroso e spesso impraticabili. Sia nel CSPA che a bordo delle navi gli interessati avrebbero sofferto di un malessere psicologico in ragione della mancanza di informazioni sul loro status giuridico e sulla durata del loro trattenimento, e dell'impossibilità di comunicare con l'esterno. Gli atti di autolesionismo commessi dai migranti trattenuti al CSPA dimostrerebbero lo stato di tensione che regnava all'interno di tale struttura.

143. I ricorrenti rammentano che il CSPA era in teoria destinato a funzionare come luogo di soccorso e di prima accoglienza. A loro parere tale struttura, che non rispettava le norme dell'ordinamento penitenziario europeo dell'11 gennaio 2006, era inappropriata per soggiorni prolungati in situazione di privazione della libertà. Essi ritengono che la violazione dell'articolo 3 della Convenzione non possa essere esclusa né a causa della natura del CSPA né in conseguenza della breve durata del loro trattenimento. La durata in questione costituirebbe infatti solo uno degli elementi da prendere in considerazione per valutare il superamento della soglia di gravità richiesta affinché un trattamento rientri nel campo di applicazione dell'articolo 3. In presenza di fattori aggravanti, come le condizioni di detenzione particolarmente indecenti o la vulnerabilità delle vittime, la Corte avrebbe concluso che vi è stata violazione di tale disposizione anche quando la privazione della libertà era stata molto breve (i ricorrenti citano, a questo proposito, le sentenze *Brega c. Moldavia*, n. 52100/08, 20 aprile 2010; *T. e A. c. Turchia*, n. 47146/11, 21 ottobre 2014; e *Gavrilovici c. Moldavia*, n. 25464/05, 15 dicembre 2009, riguardanti dei periodi, rispettivamente, di 48 ore, tre giorni e cinque giorni). I ricorrenti ritengono che gli stessi fattori siano presenti nel loro caso e rammentano che, all'epoca dei fatti, erano sopravvissuti a una pericolosa traversata notturna del Mediterraneo a bordo di un gommone, il che li aveva indeboliti

fisicamente e psicologicamente. Essi affermano dunque di essersi trovati in situazione di vulnerabilità, accentuata dalla circostanza che la loro privazione della libertà era secondo loro priva di base giuridica, il che aveva procurato loro una sofferenza psicologica supplementare.

144. I ricorrenti precisano che non lamentano di avere ricevuto percosse o ferite, ma contestano le condizioni del loro trattenimento nel CSPA. Pertanto, l'argomento del Governo secondo il quale avrebbero dovuto produrre dei certificati medici (paragrafo 156 *infra*) non sarebbe pertinente.

c) Sulle condizioni a bordo delle navi *Vincent e Audacia*

145. Per quanto riguarda le condizioni a bordo delle navi, i ricorrenti lamentano di essere stati trattenuti nel salone in condizioni di grave sovraffollamento e di avere avuto la possibilità di uscire all'esterno in piccoli balconi solo per qualche minuto al giorno. Essi sostengono di essere stati costretti ad attendere varie ore prima di poter accedere alle toilette e riferiscono che il cibo distribuito veniva gettato a terra.

146. I ricorrenti sottolineano di non essere d'accordo con le conclusioni della camera e affermano che lo stress psicologico subito a bordo delle navi è stato superiore a quello subito nel CSPA di Lampedusa. Sostengono, in effetti, che la durata della loro privazione della libertà a bordo delle navi è stata più lunga di quella nel CSPA ed ha seguito questa esperienza negativa. Inoltre, a bordo delle navi i ricorrenti non avrebbero ricevuto alcuna informazione o spiegazione pertinente e, secondo loro, le forze dell'ordine arrivavano a volte al punto di maltrattarli o di insultarli.

147. Secondo i ricorrenti, tenuto conto della natura delle navi (luoghi che essi definiscono isolati e inaccessibili), spettava al Governo fornire la prova di ciò che era avvenuto a bordo. Sarebbe difficile immaginare che le autorità fossero state in grado di garantire condizioni di vita più dignitose di quelle che prevalevano nel CSPA, una struttura destinata all'accoglienza dei migranti. La descrizione relativa ai letti con lenzuola pulite, in presenza di vestiti di ricambio, all'accesso alle cabine private e all'acqua calda sarebbe perciò inverosimile. Il Governo si sarebbe limitato a produrre un decreto del GIP di Palermo (paragrafi 24-29 *supra*), basato sulle dichiarazioni di un deputato, estratte da un semplice articolo di giornale e non ribadite all'udienza. Per i ricorrenti, si dovrebbe tenere conto anche del fatto che la presenza delle forze dell'ordine durante la visita del deputato interessato faceva sorgere dei dubbi sull'affidabilità dei migranti che hanno parlato con lui, e che avrebbero potuto temere rappresaglie. I ricorrenti rammentano che il Governo ha ommesso di produrre un qualsivoglia documento attestante i servizi presumibilmente forniti a bordo delle navi e/o i contratti firmati con le compagnie che le hanno noleggiate. Infine, essi rimproverano alle autorità italiane di non aver risposto all'appello lanciato il 28 settembre 2011 dall'associazione «Medici senza frontiere», nel quale tale organizzazione non governativa esprimeva le proprie preoccupazioni e chiedeva di

effettuare un'ispezione a bordo delle navi.

2. Il Governo

a) Sull'esistenza di una situazione di emergenza umanitaria e sulle sue conseguenze

148. Il Governo afferma di avere seguito la situazione dell'isola di Lampedusa nel corso del periodo 2011-2012 e di essere intervenuto sul piano fattuale e legislativo per coordinare e mettere in atto le misure necessarie al soccorso e all'assistenza dei migranti. La presenza e le attività sull'isola dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (HCR), dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), di *Save the Children*, dell'Ordine di Malta, della Croce Rossa, della Caritas, dell'ARCI (*Associazione Ricreativa e Culturale Italiana*) e della Comunità di Sant'Egidio sarebbero state inserite nel quadro del «*Praesidium Project*», finanziato dall'Italia e dall'Unione europea. Il Governo assicura che i rappresentanti di queste organizzazioni avevano libero accesso alle strutture d'accoglienza dei migranti. Inoltre, dice di avere firmato il 28 maggio 2013 un protocollo d'intesa con la fondazione «Terre des hommes», che compie un lavoro di sostegno psicologico nel CSPA di Lampedusa. Il 4 giugno 2013, il Ministero dell'Interno avrebbe firmato un accordo con l'*European Asylum Support Office* (EASO) al fine di coordinare le modalità di accoglienza dei migranti. Il Governo precisa che ai migranti era garantita un'assistenza medica continua e che, da luglio 2013, Medici senza Frontiere ha cominciato a lavorare alla formazione del personale del CSPA e delle navi incaricate del salvataggio in mare.

149. Secondo il Governo, il salvataggio dei migranti che arrivano sulle coste italiane non è un problema soltanto dell'Italia, ma di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, che al riguardo dovrebbero definire una vera politica comune. Le istituzioni locali di Lampedusa avrebbero peraltro finanziato la costruzione di nuovi centri di assistenza e di soccorso (6.440.000 euro (EUR) sarebbero stati investiti per creare strutture capaci di accogliere 1.700 persone). Durante la sua visita del 23 e 24 giugno 2013, il delegato dell'HCR per l'Europa del Sud avrebbe constatato con soddisfazione il lavoro compiuto dalle autorità nazionali e locali per migliorare la situazione generale sull'isola.

150. Il Governo spiega che nel 2011 l'arrivo massiccio di migranti nordafricani aveva creato una situazione di emergenza umanitaria in Italia, e precisa che dal 12 febbraio al 31 dicembre 2011, 51.573 cittadini di paesi esterni all'Unione europea (tra cui circa 46.000 uomini, 3.000 donne e 3.000 bambini) sono sbarcati sulle isole di Lampedusa e Linosa. Secondo il Governo, tra queste persone più di 26.000 erano di nazionalità tunisina. Ciò sarebbe spiegato bene dal rapporto della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE (paragrafo 49 *supra*), che attesta anche gli sforzi fatti dalle

autorità italiane, in collaborazione con altre organizzazioni, per creare le strutture necessarie per l'accoglienza e l'assistenza ai migranti, fra i quali vi erano persone vulnerabili.

151. Secondo il parere del Governo, tenuto conto delle molteplici esigenze alle quali gli Stati devono far fronte in situazioni di emergenza umanitaria, la Corte dovrebbe adottare un «approccio realistico, equilibrato e legittimo» quando si tratta di decidere sull'«applicazione delle regole di ordine etico e giuridico».

b) Sulle condizioni nel CSPA di Contrada Imbriacola

152. Il Governo afferma che, all'epoca dei fatti, il CSPA di Contrada Imbriacola era pienamente in funzione e aveva le risorse umane e materiali necessarie per assicurare il soccorso e la prima accoglienza dei migranti, precisando che, oltre al direttore e a due vice direttori, vi lavoravano novantanove operatori sociali e addetti alla pulizia, tre assistenti sociali, tre psicologi, otto interpreti e mediatori interculturali, otto impiegati amministrativi e tre responsabili di settore incaricati della supervisione delle attività condotte nella struttura. A detta del Governo, tre medici e tre infermieri assicuravano l'assistenza medica nei locali *ad hoc*. Secondo i risultati di una ispezione effettuata il 2 aprile 2011 dagli ispettori sanitari di Palermo, le condizioni igieniche erano adeguate, come pure la qualità e la quantità del cibo fornito. Il Governo indica che da un'altra ispezione, eseguita immediatamente dopo l'incendio del 20 settembre 2011, risultava che l'approvvigionamento di acqua potabile era assicurato con bottiglie e che la mensa era in grado di fornire dei pasti. Prima di essere trasportati al CSPA di Lampedusa, i ricorrenti sarebbero stati sottoposti a un controllo medico dal quale risultava che erano in buona salute. Inoltre, i minori e le persone particolarmente vulnerabili sarebbero stati separati dagli altri migranti e condotti al centro di Loran (§ 31 del rapporto dell'APCE del 30 settembre 2011, paragrafo 49 *supra*).

153. All'udienza dinanzi alla Corte, il Governo ha precisato che i migranti ospitati nel CSPA di Contrada Imbriacola potevano: a) spostarsi liberamente nel perimetro di tale struttura; b) avere accesso a tutti i servizi a loro disposizione (assistenza medica, vestiti, cibo, acqua e servizi sanitari); c) comunicare con l'esterno e acquistare dei beni (avrebbero ricevuto, al loro arrivo, una carta telefonica da 15 EUR e dei buoni da utilizzare all'interno del centro); e d) avere dei contatti con i rappresentanti di organizzazioni umanitarie e con alcuni avvocati. Secondo il parere del Governo il centro, che poteva accogliere fino a circa 1.000 persone, non era sovraffollato. All'udienza dinanzi alla Corte, il Governo ha precisato che, durante il soggiorno dei ricorrenti, il CSPA di Contrada Imbriacola ospitava 917 migranti.

154. Alla luce di quanto precede, il Governo considera che i ricorrenti non hanno subito alcun trattamento inumano o degradante «in quanto non

sono stati considerati né arrestati né detenuti, ma soltanto assistiti in attesa di essere rinviiati in Tunisia », e osserva che gli interessati stessi hanno ammesso che, nel diritto italiano, un CSPA è una struttura di accoglienza, e che essi non hanno lamentato di essere stati oggetto di violenza o di altri trattamenti vietati da parte del personale del CSPA o delle forze dell'ordine. La camera non avrebbe tenuto debitamente conto delle circostanze e dei fatti delittuosi che hanno richiesto l'intervento delle autorità locali per salvare i migranti e garantirne la sicurezza. Il Governo sottolinea del resto la breve durata del soggiorno dei ricorrenti sull'isola di Lampedusa.

c) Sulle condizioni a bordo delle navi *Vincent e Audacia*

155. Il Governo nota che, nel suo decreto del 1° giugno 2012 (paragrafi 24-29 *supra*), il GIP di Palermo ha dichiarato che le misure adottate per far fronte alla presenza di migranti sull'isola di Lampedusa erano conformi al diritto nazionale e internazionale, ed erano state adottate con la prontezza richiesta in una situazione di emergenza. Il GIP ha anche ritenuto che le condizioni di accoglienza a bordo delle navi *Audacia* e *Vincent* erano adeguate.

156. Il Governo obietta infine che le affermazioni dei ricorrenti riguardanti i presunti maltrattamenti da parte della polizia non si basano su alcun elemento di prova, come ad esempio dei certificati medici.

C. Intervento di terzi

157. Il Coordinamento per il diritto di asilo, che raccoglie le osservazioni di quattro associazioni (Avvocati per la difesa dei diritti degli stranieri, Gruppo di informazione e di sostegno degli immigrati (GISTI), Lega dei diritti umani e del cittadino e Federazione internazionale delle leghe dei diritti umani), invita la Grande Camera a confermare «solennemente» la sentenza della camera. Il Coordinamento sostiene che si deve tenere conto della situazione di vulnerabilità dei migranti, e in particolare di quelli che hanno affrontato una traversata in mare, per valutare l'esistenza di un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione. Esso ammette che soltanto raramente la Corte ha constatato una violazione di tale disposizione in alcuni casi di trattenimento breve e si è pronunciata in tal senso solo in presenza di fattori aggravanti. Tuttavia, la vulnerabilità dei migranti, unitamente a condizioni di detenzione che offendevano la loro dignità umana, sarebbe sufficiente per considerare che il livello di gravità richiesto dall'articolo 3 è stato raggiunto. Ciò sarebbe confermato dalla giurisprudenza elaborata dalla Corte nella causa *M.S.S. c. Belgio e Grecia* ([GC], n. 30696/09, CEDU 2011), dai lavori del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (il «CPT») e dalle osservazioni dell'HCR. Inoltre, le condizioni in cui i migranti sono stati rinchiusi costituirebbero un

importante fattore di peggioramento della loro salute mentale.

D. Valutazione della Corte

1. I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

158. La Corte rammenta anzitutto che il divieto di trattamenti inumani e degradanti costituisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche (si vedano, tra molte altre, *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 95, CEDU 1999-V; *Labita*, sopra citata, § 119; *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, § 87, CEDU 2010; *El-Masri c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09, § 195, CEDU 2012; e *Mocanu e altri c. Romania* [GC], n. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 315, CEDU 2014 (estratti)). Si tratta inoltre di un valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana, che si trova nel nucleo stesso della Convenzione (*Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, §§ 81 e 89-90, CEDU 2015). Il divieto in questione ha un carattere assoluto, in quanto non conosce alcuna deroga, nemmeno in caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione e nemmeno nelle circostanze più difficili, come la lotta contro il terrorismo e il crimine organizzato, indipendentemente dal comportamento della persona interessata (si veda, in particolare, *Chahal*, sopra citata, § 79; *Georgia c. Russia (I)* [GC], n. 13255/07, § 192, CEDU 2014 (estratti); *Svinarenko e Slyadnev c. Russia* [GC], nn. 32541/08 e 43441/08, § 113, CEDU 2014 (estratti); e *Bouyid*, sopra citata, § 81).

a) Sulla questione di stabilire se un trattamento rientri nelle previsioni dell'articolo 3 della Convenzione

159. Rimane comunque il fatto che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione, un maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo minimo è relativa; dipende dal complesso degli elementi della causa, in particolare dalla durata del trattamento e dei suoi effetti fisici o psicologici nonché, talvolta, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima (si vedano, tra altre, *Irlanda c. Regno Unito*, sopra citata, § 162; *Price c. Regno Unito*, n. 33394/96, § 24, CEDU 2001-VII; *Mouisel c. Francia*, n. 67263/01, § 37, CEDU 2002-IX; *Jalloh c. Germania* [GC], n. 54810/00, § 67, CEDU 2006-IX; *Gäfgen*, sopra citata, § 88; *El-Masri*, sopra citata, § 196; *Naoumenko c. Ucraina*, n. 42023/98, § 108, 10 febbraio 2004; e *Svinarenko e Slyadnev*, sopra citata, § 114).

160. Per determinare se la soglia di gravità sia stata raggiunta, la Corte ha preso in considerazione anche altri elementi, e in particolare:

- lo scopo con il quale è stato inflitto il trattamento e l'intenzione o la

motivazione che lo hanno ispirato (*Bouyid*, sopra citata, § 86), fermo restando che la circostanza che un trattamento non avesse lo scopo di umiliare o denigrare la vittima non esclude in maniera definitiva che lo stesso possa essere definito «degradante», e dunque vietato dall'articolo 3 (si vedano, tra altre, *V. c. Regno Unito* [GC], n. 24888/94, § 71, CEDU 1999-IX; *Peers c. Grecia*, n. 28524/95, §§ 68 e 74, CEDU 2001-III; *Price*, sopra citata, § 24; e *Svinarenko e Slyadnev*, sopra citata, § 114);

- il contesto nel quale il trattamento è stato inflitto, come un'atmosfera di grande tensione e a forte carica emotiva (*Bouyid*, sopra citata, § 86);

- l'eventuale stato di vulnerabilità nel quale potrebbe trovarsi la vittima, tenendo presente che le persone private della libertà versano normalmente in questo stato (si vedano, rispetto al fermo, *Salman c. Turchia* [GC] n. 21986/93, § 99, CEDU 2000-VII, e *Bouyid*, sopra citata, § 83 *in fine*), ma che la sofferenza e l'umiliazione che accompagnano le misure privative della libertà sono fatti ineluttabili che, in quanto tali e di per sé, non comportano violazione dell'articolo 3. Questa disposizione impone tuttavia allo Stato di assicurarsi che ogni persona sia detenuta in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità della sua detenzione non la sottopongano a uno stress o a una prova la cui intensità superi l'inevitabile livello di sofferenza inerente a una tale misura e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della carcerazione, la sua salute e il suo benessere siano assicurati in maniera adeguata (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, §§ 92-94, CEDU 2000-XI, e *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, § 60, 5 aprile 2011).

b) La protezione delle persone vulnerabili e la detenzione dei potenziali immigrati

161. La Corte sottolinea che l'articolo 3, in combinato disposto con l'articolo 1 della Convenzione, deve permettere una protezione efficace, soprattutto delle persone vulnerabili, e includere misure ragionevoli per impedire dei maltrattamenti di cui le autorità erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza (*Z. e altri c. Regno Unito* [GC], n. 29392/95, § 73, CEDU 2001-V, e *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03, § 53, CEDU 2006-XI). A questo proposito, spetta alla Corte cercare di stabilire se la normativa e la prassi in contestazione, e soprattutto il modo in cui esse sono state applicate nel caso di specie, siano state lacunose al punto di comportare una violazione degli obblighi positivi che incombono allo Stato convenuto in virtù dell'articolo 3 della Convenzione (*Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga*, sopra citata, § 54, e *Rahimi*, sopra citata, § 62).

162. Se gli Stati sono autorizzati a sottoporre a detenzione dei potenziali immigrati in virtù del loro «diritto inalienabile di controllare (...) l'ingresso e il soggiorno degli stranieri sul proprio territorio» (*Amuur*, sopra citata, § 41), questo diritto deve essere esercitato conformemente alle disposizioni

della Convenzione (*Mahdid e Haddar c. Austria* (dec.), n. 74762/01, 8 dicembre 2005; *Kanagaratnam e altri c. Belgio*, n. 15297/09, § 80, 13 dicembre 2011; e *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, n. 16643/09, § 188, 21 ottobre 2014). La Corte deve avere riguardo alla situazione particolare di queste persone quando è invitata a controllare le modalità di esecuzione della misura detentiva alla luce delle disposizioni convenzionali (*Riad e Idiab c. Belgio*, nn. 29787/03 e 29810/03, § 100, 24 gennaio 2008; *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 217; e *Rahimi*, sopra citata, § 61).

c) Le condizioni di detenzione in generale e il sovraffollamento carcerario in particolare

163. Trattandosi delle condizioni di detenzione, la Corte tiene conto degli effetti cumulativi di queste ultime nonché delle specifiche asserzioni del ricorrente (*Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare il tempo durante il quale un individuo è stato detenuto nelle condizioni lamentate costituisce un fattore importante da tenere in considerazione (*Kalachnikov c. Russia*, n. 47095/99, § 102, CEDU 2002-VI; *Kehayov c. Bulgaria*, n. 41035/98, § 64, 18 gennaio 2005; e *Alver c. Estonia*, n. 64812/01, § 50, 8 novembre 2005; e *Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 142, 10 gennaio 2012).

164. Quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale di cui tener conto nella valutazione della conformità di una determinata situazione all'articolo 3 (si veda, rispetto agli istituti penitenziari, *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005). In effetti, l'estrema esiguità in una cella carceraria è un aspetto particolarmente importante di cui tenere conto per stabilire se le condizioni di detenzione in questione fossero «degradanti» nel senso dell'articolo 3 della Convenzione (*Mursič c. Croazia [GC]*, n. 7334/13, § 104, 20 ottobre 2016).

165. Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, era sufficiente per concludere che vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m², si trattava di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m² (*Kadikis c. Lettonia*, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; *Andreï Frolov c. Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Kantjrev c. Russia* n.37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009; e *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, § 68, 8 gennaio 2013).

166. La Corte ha recentemente confermato che una superficie calpestabile di 3 m² per ogni detenuto (comprensivi dello spazio occupato dai mobili, ma non di quello occupato dai sanitari) in una cella collettiva deve rimanere la soglia minima pertinente ai fini della valutazione delle

condizioni di detenzione rispetto all'articolo 3 della Convenzione (*Mursič*, sopra citata, §§ 110 e 114). La Corte ha precisato altresì che uno spazio personale inferiore a 3 m² in una cella collettiva fa sorgere una presunzione, forte ma non inconfutabile, di violazione di tale disposizione. La presunzione in questione può essere confutata in particolare dagli effetti complessivi degli altri aspetti delle condizioni di detenzione, tali da compensare in maniera adeguata la mancanza di spazio personale; a questo proposito, la Corte tiene conto di fattori come la durata e l'ampiezza della restrizione, il grado di libertà di circolazione e l'offerta di attività all'esterno della cella, nonché del carattere generalmente decente o meno delle condizioni di detenzione nell'istituto in questione (*ibidem*, §§ 122-138).

167. Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la possibilità di utilizzare con riservatezza i servizi igienici, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 della sentenza *Torreggiani e altri*, sopra citata). Come la Corte ha precisato nella sentenza *Mursič* (sopra citata, § 139), quando un detenuto dispone nella cella di uno spazio compreso tra 3 e 4 m², il fattore spazio rimane un elemento di peso nella valutazione dell'adeguatezza o meno delle condizioni di detenzione. Così, in cause di questo tipo, la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da altre cattive condizioni materiali di detenzione, come una mancanza di ventilazione e di luce (*Torreggiani e altri*, sopra citata, § 69; si vedano anche *Babouchkine c. Russia*, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007; *Vlassov c. Russia*, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; e *Moisseiev c. Russia*, n. 62936/00, §§ 124-127, 9 ottobre 2008), un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (*István Gábor Kovács c. Ungheria*, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o una totale mancanza d'intimità nelle celle (*Novosselov c. Russia*, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005; *Khoudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e *Belevitski c. Russia*, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007).

d) La prova dei maltrattamenti

168. Le deduzioni di maltrattamenti devono essere suffragate da elementi di prova adeguati. Per la valutazione di questi elementi, la Corte applica il principio della prova «al di là di ogni ragionevole dubbio», prova che può risultare da una molteplicità di indizi, o di presunzioni non confutate, sufficientemente gravi, precise e concordanti (*Irlanda c. Regno Unito*, sopra citata, § 161 *in fine*; *Labita*, sopra citata, § 121; *Jalloh*, sopra

citata, § 67; *Ramirez Sanchez c. Francia* [GC], n. 59450/00, § 117, CEDU 2006-IX; *Gäfgen*, sopra citata, § 92; e *Bouyid*, sopra citata, § 82).

169. Quando non vi è la prova di lesioni personali o di forti sofferenze fisiche o psichiche, un trattamento può comunque essere definito degradante, e rientrare nelle previsioni dell'articolo 3, quando umilia o denigra un individuo, dando prova di una mancanza di rispetto per la sua dignità umana o svilendola, o quando suscita nell'interessato dei sentimenti di paura, angoscia o inferiorità tali da indebolire la sua resistenza morale e fisica (si vedano, tra altre, *Gäfgen*, sopra citata, § 89; *Vasyukov c. Russia*, n. 2974/05, § 59, 5 aprile 2011; *Georgia c. Russia (I)*, sopra citata, § 192; e *Svinarenko e Slyadnev*, sopra citata, § 114). Può bastare che la vittima sia umiliata ai suoi stessi occhi, anche se non lo è agli occhi di altri (si vedano, tra molte altre, *Tyrer c. Regno Unito*, 25 aprile 1978, § 32, serie A n. 26; *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 220; e *Bouyid*, sopra citata, § 87).

2. Applicazione dei principi sopra esposti a casi paragonabili a quello dei ricorrenti

170. La Corte ha già avuto occasione di applicare i principi sopra menzionati a casi paragonabili a quello dei ricorrenti, riguardanti, in particolare, le condizioni della privazione della libertà di potenziali immigrati e di richiedenti asilo in centri di accoglienza o di trattenimento. Due di queste cause sono state esaminate dalla Grande Camera.

171. Nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (sopra citata, §§ 223-234), la Grande Camera ha esaminato la detenzione di un richiedente asilo afgano all'aeroporto internazionale di Atene durante quattro giorni nel giugno 2009 e per una settimana nell'agosto 2009. Ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, facendo riferimento ai casi di maltrattamenti da parte degli agenti di polizia relazionati dal CPT e alle condizioni di detenzione, come descritte da varie organizzazioni internazionali e considerate «inaccettabili». In particolare, i detenuti dovevano bere l'acqua delle toilette; vi erano 145 detenuti per una superficie di 110 m², e vi era soltanto un letto per 14-17 persone; l'aerazione era insufficiente e il calore nelle celle era insostenibile; i detenuti subivano severe restrizioni di accesso alle toilette e dovevano urinare in bottiglie di plastica; non vi erano né sapone né carta igienica in nessun settore; i sanitari erano sporchi ed erano senza porte; i detenuti non beneficiavano di alcuna passeggiata all'aria aperta.

172. La causa *Tarakhel c. Svizzera* ([GC], n. 29217/12, §§ 93-122, CEDU 2014) riguardava otto migranti afgani che affermavano che, se fossero stati rinviiati in Italia, sarebbero stati vittime di un trattamento inumano e degradante legato all'esistenza di «lacune sistematiche» del dispositivo di accoglienza dei richiedenti asilo in questo paese. La Grande Camera ha esaminato la situazione generale del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia, e ha riscontrato delle lacune inerenti alle capacità

ridotte dei centri di accoglienza e alle condizioni di vita che regnavano nelle strutture disponibili. In particolare, vi erano lunghe liste di attesa per quanto riguarda l'accesso ai centri di alloggio e la capacità dei sistemi di accoglienza non sembrava in grado di assorbire una parte preponderante della richiesta di alloggio. Pur ritenendo che la situazione in Italia non potesse «in alcun modo essere paragonata alla situazione in Grecia all'epoca della sentenza *M.S.S.*», e non potesse di per sé costituire un ostacolo al rinvio di richiedenti asilo verso tale paese, la Corte ha considerato non «priva di fondamento l'ipotesi di un numero significativo di richiedenti asilo privati di alloggio o alloggiati in strutture sovraffollate, in condizioni di promiscuità, se non addirittura di insalubrità o di violenza». Considerato il fatto che i ricorrenti erano due adulti accompagnati dai loro sei figli minori, la Corte ha concluso «che, se i ricorrenti dovessero essere rinviiati in Italia senza che le autorità svizzere abbiano preventivamente ottenuto dalle autorità italiane una garanzia individuale riguardante, da una parte, una presa in carico adeguata all'età dei minori e, dall'altra, il mantenimento dell'unità familiare, vi sarebbe violazione dell'articolo 3 della Convenzione».

173. Anche le condizioni di trattenimento dei migranti o viaggiatori sono state oggetto di varie sentenze della camera.

Nella causa *S.D. c. Grecia* (n. 53541/07, §§ 49-54, 11 giugno 2009), la Corte ha dichiarato che rinchiudere un richiedente asilo per due mesi in una baracca prefabbricata, senza possibilità di uscire all'esterno e di telefonare e senza poter disporre di lenzuola pulite e di prodotti per l'igiene sufficienti, costituiva un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Parimenti, un periodo di detenzione di sei giorni in uno spazio chiuso, senza possibilità di passeggiata, senza spazio di distensione, con l'obbligo di dormire su materassi sporchi e senza libero accesso alle toilette è stato considerato inaccettabile.

174. La causa *Tabesh c. Grecia* (n. 8256/07, §§ 38-44, 26 novembre 2009) riguardava la detenzione, per tre mesi, di un richiedente asilo in attesa dell'applicazione di un provvedimento amministrativo in locali di polizia senza alcuna possibilità di attività ricreativa e senza ristorazione appropriata. La Corte ha dichiarato che ciò ha costituito un trattamento degradante, ed è giunta a una conclusione analoga nella causa *A.A. c. Grecia* (n. 12186/08, §§ 57-65, 22 luglio 2010), riguardante una detenzione di tre mesi di un richiedente asilo in un luogo sovraffollato in cui la pulizia e le condizioni igieniche erano deplorabili, in cui non era prevista alcuna infrastruttura per le attività di svago e per i pasti, in cui lo stato di deterioramento dei sanitari li rendeva quasi inutilizzabili e i detenuti dormivano in condizioni di estrema sporcizia ed esiguità (si vedano, nello stesso senso, *C.D. e altri c. Grecia*, nn. 33441/10, 33468/10 e 33476/10, §§ 49-54, 19 dicembre 2013, riguardanti la detenzione di dodici migranti per periodi compresi tra quarantacinque giorni e due mesi e venticinque giorni;

F.H. c. Grecia, n. 78456/11, §§ 98-103, 31 luglio 2014, riguardante la detenzione in attesa di espulsione di un migrante iraniano in quattro centri di trattenimento per una durata totale di sei mesi; e *Ha.A. c. Grecia*, n. 58387/11, §§ 26-31, 21 aprile 2016, in cui la Corte ha osservato che da fonti affidabili era giunta voce di una grave mancanza di spazio: cento detenuti sarebbero stati «ammassati» in uno spazio di 35 m²; si vedano anche *Efremidze c. Grecia*, n. 33225/08, §§ 36-42, 21 giugno 2011; *R.U. c. Grecia*, n. 2237/08, §§ 62-64, 7 giugno 2011; *A.F. c. Grecia*, n. 53709/11, §§ 71-80, 13 giugno 2013; e *B.M. c. Grecia*, n. 53608/11, §§ 67-70, 19 dicembre 2013).

175. La causa *Rahimi* (sopra citata, §§ 63-86) riguardava la detenzione in attesa di espulsione di un migrante afgano, che all'epoca dei fatti aveva 15 anni, nel centro per immigrati clandestini di Pagani, sull'isola di Lesbo. La Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione osservando: che il ricorrente era un minore non accompagnato; che le sue affermazioni per quanto riguarda i problemi gravi di sovraffollamento (numero di detenuti quattro volte superiore alla capienza del centro), di igiene e di mancanza di contatto con l'esterno erano corroborate dai rapporti dell'Ombudsman greco, del CPT e di varie organizzazioni internazionali; che anche se era rimasto in detenzione solo per un periodo molto limitato, ossia due giorni, a causa della sua età e della sua situazione personale, il ricorrente era estremamente vulnerabile; e che le condizioni di detenzione erano così gravi da ledere il senso stesso della dignità umana.

176. È altresì opportuno rammentare che, nella causa *T. e A. c. Turchia* (sopra citata, §§ 91-99), la Corte ha ritenuto che la detenzione per tre giorni di una cittadina britannica all'aeroporto di Istanbul era stata contraria all'articolo 3 della Convenzione. La Corte ha osservato che la ricorrente aveva avuto a disposizione uno spazio personale compreso tra 2,30 e 1,23 m² e che vi era un solo divano su cui le detenute dormivano a turno.

177. La Corte ha invece concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione nella causa *Aarabi c. Grecia* (n. 39766/09, §§ 42-51, 2 aprile 2015), relativa alla detenzione in attesa di espulsione di un migrante libanese di diciassette anni e dieci mesi all'epoca dei fatti, che aveva avuto luogo dall'11 al 13 luglio 2009 nei locali della guardia costiera dell'isola di Chios, dal 14 al 26 luglio 2009, nel centro di trattenimento di Mersinidi, dal 27 al 30 luglio 2009 nel centro di trattenimento di Tychero, e il 30 e 31 luglio 2009 nei locali della polizia di Tessalonica. La Corte ha osservato, in particolare: che le autorità greche non potevano ragionevolmente essere a conoscenza del fatto che il ricorrente era minorenne al momento del suo arresto e che, pertanto, le sue doglianze dovevano essere esaminate al pari di quelle sollevate da una persona adulta; che le detenzioni al centro di Tychero, nell'edificio della guardia costiera e nei locali della polizia erano durate soltanto due o tre giorni, e che il

ricorrente non aveva lamentato alcuna circostanza aggravante (non vi erano conclusioni del CPT sul centro di trattenimento di Tychero); che il ricorrente aveva soggiornato per tredici giorni al centro di trattenimento di Mersinidi, per il quale non vi erano rapporti provenienti da organi nazionali o internazionali in riferimento al periodo in contestazione; che vi era, su questo centro, un rapporto di Amnesty International relativo a un periodo posteriore, e che faceva riferimento alla mancanza di prodotti per l'igiene e al fatto che alcune persone dormivano su materassi posti sul pavimento, senza tuttavia indicare che vi fossero problemi generali di igiene; che anche se il Governo riconoscesse che il centro di Mersinidi aveva superato la sua capacità di alloggio, dal fascicolo non risultava che il ricorrente avesse avuto a disposizione meno di 3 m² di spazio individuale nella sua cella; che il 26 luglio 2009 le autorità avevano deciso di trasferire un certo numero di persone, tra cui il ricorrente, verso un altro centro di trattenimento, dimostrando in tal modo la loro intenzione di migliorare a breve termine le condizioni di detenzione alle quali il ricorrente era sottoposto; e che, in seguito alla sua visita in Grecia nell'ottobre 2010, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti aveva definito adeguate le condizioni di detenzione a Mersinidi.

3. Applicazione dei principi sopra citati nel caso di specie

a) Sull'esistenza di una situazione di emergenza umanitaria e sulle sue conseguenze

178. La Corte considera anzitutto necessario esaminare l'argomentazione del Governo secondo la quale essa dovrebbe tenere debitamente conto del contesto di emergenza umanitaria nel quale si sono svolti i fatti in questione (paragrafo 151 *supra*).

179. A questo riguardo, analogamente alla camera, la Corte non può che constatare l'esistenza, nel 2011, di una grande crisi migratoria in seguito ai fatti che hanno caratterizzato la «primavera araba». Come ha osservato la sottocommissione *ad hoc* dell'APCE nel suo rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 (si vedano in particolare i §§ 9-13 del rapporto in questione, paragrafo 49 *supra*), in seguito alle sollevazioni in Tunisia e in Libia, vi è stata una nuova ondata di arrivi via mare, e questa situazione ha spinto l'Italia a dichiarare lo stato di emergenza umanitaria sull'isola di Lampedusa e a richiedere la solidarietà degli Stati membri dell'Unione europea. Alla data del 21 settembre 2011, quando i ricorrenti si trovavano sull'isola, erano arrivate via mare 55.298 persone. Come indicato dal Governo (paragrafo 150 *supra*), dal 12 febbraio al 31 dicembre 2011, 51.573 cittadini di paesi terzi (dei quali circa 46.000 erano uomini e 26.000 erano Tunisini) sono sbarcati sulle isole di Lampedusa e Linosa. L'arrivo massiccio di migranti nordafricani non ha potuto fare altro che creare, per le autorità italiane, delle considerevoli difficoltà di ordine organizzativo, logistico e strutturale,

tenuto conto delle esigenze concomitanti di procedere al salvataggio in mare di alcune imbarcazioni, all'accoglienza e all'alloggio delle persone ammesse sul territorio italiano e alla presa in carico delle persone ammesse in situazione di particolare vulnerabilità. A questo proposito, la Corte osserva che, secondo i dati forniti dal Governo (*ibid.*), e non contestati dai ricorrenti, tra i migranti arrivati nel periodo in questione si contavano circa 3.000 donne e 3.000 bambini.

180. Tenuto conto dei molteplici fattori, di natura politica, economica e sociale, che sono all'origine di una crisi migratoria di queste dimensioni e dell'importanza delle sfide che le autorità italiane hanno dovuto affrontare, la Corte non può sottoscrivere la tesi dei ricorrenti (paragrafo 140 *supra*), secondo la quale la situazione del 2011 non sarebbe eccezionale. Si rischierebbe di far pesare un onere eccessivo sulle autorità nazionali se si esigesse che esse interpretino con precisione questi molteplici fattori e prevedano in anticipo la scala e la cronologia di una ondata migratoria. A questo proposito, si deve osservare che il notevole aumento, nel 2011, degli arrivi via mare rispetto agli anni precedenti è confermato dal rapporto della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE. Secondo questo rapporto, 15.527, 18.047, 11.749 e 31.252 migranti erano sbarcati a Lampedusa, rispettivamente nel 2005, 2006, 2007 e 2008. Gli arrivi si erano diradati nel 2009 e 2010, con, rispettivamente, 2.947 e 459 persone (si vedano, in particolare, §§ 9 e 10 del rapporto in questione, paragrafo 49 *supra*). Questa diminuzione era stata così importante che i centri di accoglienza dell'isola di Lampedusa erano stati chiusi (si vedano, in particolare, *ibid.*, §§ 10 e 51). È sufficiente confrontare questi dati con le cifre relative al periodo 12 febbraio – 31 dicembre 2011 (paragrafi 150 e 179 *supra*), che ha visto 51.573 cittadini di tale paese sbarcare sulle isole di Lampedusa e Linosa, per realizzare che l'anno 2011 è stato caratterizzato da un fortissimo aumento del fenomeno delle migrazioni via mare dai paesi nordafricani verso le isole italiane situate a sud della Sicilia.

181. La Corte non può nemmeno criticare, di per sé, la scelta di concentrare l'accoglienza iniziale dei migranti sull'isola di Lampedusa. Per la sua situazione geografica, l'isola costituisce un luogo privilegiato per l'arrivo di imbarcazioni di fortuna cui spesso è necessario prestare soccorso nello spazio marittimo che circonda l'isola, e questo al fine di proteggere la vita e la salute dei migranti. Non era dunque irragionevole avviare, in un primo tempo, i superstiti della traversata del Mediterraneo verso il luogo di accoglienza più vicino, ossia il CSPA di Contrada Imbriacola.

182. Certamente, come ha osservato la camera, le capacità di accoglienza di cui disponeva l'isola di Lampedusa erano insufficienti per accogliere un tale numero di persone in arrivo e inadatte a permanenze di parecchi giorni. È vero inoltre che a questa situazione generale si sono aggiunti i problemi specifici sopraggiunti subito dopo l'arrivo dei ricorrenti: il 20 settembre è scoppiata una rivolta tra i migranti trattenuti nel CSPA di

Contrada Imbriacola e un incendio doloso ha distrutto i luoghi (paragrafi 14 e 26 *supra*). Il giorno successivo, circa 1.800 migranti hanno organizzato manifestazioni di protesta nelle strade dell'isola (paragrafo 14 *supra*) e nel porto di Lampedusa si sono verificati degli scontri tra la comunità locale e un gruppo di stranieri che avevano minacciato di far esplodere delle bombole di gas. Inoltre, si sono verificati episodi di autolesionismo e di danneggiamento (paragrafi 26 e 28 *supra*). Questi incidenti hanno contribuito ad accrescere le difficoltà esistenti e ad instaurare un clima di forte tensione.

183. Gli elementi che precedono sono indicativi del numero di problemi che lo Stato ha dovuto affrontare in occasione delle ondate migratorie eccezionali e dei molteplici obblighi che, all'epoca dei fatti, pesavano sulle autorità italiane, chiamate a garantire, nel contempo, il benessere dei migranti e della popolazione locale e ad assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico.

184. Ciò premesso, la Corte può solo ribadire la propria giurisprudenza ben consolidata secondo la quale, considerato il carattere assoluto dell'articolo 3 della Convenzione, i fattori legati a un crescente flusso di migranti non possono dispensare gli Stati contraenti dai loro obblighi rispetto a tale disposizione (*M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 223; si veda anche *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, §§ 122 e 176, CEDU 2012), che esige che ogni persona privata della libertà possa godere di condizioni compatibili con il rispetto della sua dignità umana. A questo proposito, la Corte rammenta anche che, ai sensi della sua giurisprudenza citata al paragrafo 160 *supra*, anche un trattamento inflitto senza intenzione di umiliare o denigrare la vittima e risultante, ad esempio, da difficoltà oggettive legate alla gestione di una crisi migratoria, può essere costitutivo di una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

185. Ora, se le costrizioni inerenti a una tale crisi non possono, da sole, giustificare una inosservanza dell'articolo 3, la Corte ritiene che sarebbe quantomeno artificioso esaminare i fatti della presente causa prescindendo dal contesto generale nel quale si sono svolti. Nel suo esame, la Corte dovrà dunque tenere presente, tra l'altro che le difficoltà e i disagi innegabili che i ricorrenti hanno dovuto sopportare derivavano in misura significativa dalla situazione di estrema difficoltà che le autorità italiane hanno dovuto affrontare all'epoca in questione.

186. Analogamente alla camera, la Corte considera che, dal punto di vista dell'articolo 3 della Convenzione, sia opportuno esaminare separatamente due situazioni, ossia le condizioni di accoglienza nel CSPA di Contrada Imbriacola, da una parte, e quelle a bordo delle navi *Vincent e Audacia* dall'altra.

b) Sulle condizioni nel CSPA di Contrada Imbriacola

187. La Corte osserva anzitutto che è chiamata a determinare se le

condizioni di trattenimento dei ricorrenti nel CSPA dell'isola di Lampedusa equivalgono a «trattamenti inumani o degradanti» ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Per farlo, essa ritiene necessario prendere in considerazione più elementi.

188. In primo luogo, al momento dell'arrivo dei ricorrenti, le condizioni di accoglienza al CSPA erano lungi dall'essere ideali. Le contestazioni dei ricorrenti sullo stato generale del centro, e in particolare sui problemi di sovraffollamento, di igiene e di mancanza di contatti con l'esterno, sono confermati dai rapporti della commissione straordinaria del Senato e di Amnesty International (paragrafi 35 e 50 *supra*). La commissione del Senato, un'istituzione dello Stato convenuto stesso, ha constatato che nelle stanze, che accoglievano fino a 25 persone, si trovavano, uno accanto all'altro, letti a castello a quattro livelli, che lungo i corridoi o sul ripiano delle scale, all'esterno, erano sistemati dei materassi in gommapiuma, a volte lacerati, e che in molti casi l'illuminazione era assente. L'intimità nei servizi e nelle docce era garantita solo da tende in tessuto o in plastica sistemate in maniera improvvisata, lo scarico dell'acqua a volte era bloccato, vi erano perdite, l'odore di latrina pervadeva tutti gli ambienti e la pioggia portava umidità e sporcizia negli alloggi. Amnesty International ha riferito un notevole sovraffollamento, una generale insalubrità e servizi sanitari maleodoranti e inutilizzabili.

189. La camera ha giustamente sottolineato queste lacune. Tuttavia, non si può ignorare il fatto che la commissione straordinaria del Senato ha visitato il CSPA di Contrada Imbriacola l'11 febbraio 2009 (paragrafo 35 *supra*), ossia circa due anni e sette mesi prima dell'arrivo dei ricorrenti. La Corte non può dunque dare per scontato che le condizioni descritte dalla commissione straordinaria del Senato persistessero nel settembre 2011, all'epoca dello sbarco dei ricorrenti.

190. Informazioni successive sono contenute nel rapporto della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE, che ha effettuato una visita informativa a Lampedusa il 23 e 24 maggio 2011, ossia meno di quattro mesi prima dell'arrivo dei ricorrenti (paragrafo 49 *supra*). È vero che la sottocommissione ha espresso le proprie preoccupazioni per quanto riguarda le condizioni sanitarie in caso di sovraffollamento del CSPA, osservando che lo stesso era inadatto a permanenze di parecchi giorni (si vedano, in particolare, i paragrafi 30 e 48 del rapporto). Rimane comunque il fatto che tale rapporto (si vedano §§ 28, 29, 32 e 47) indica, tra l'altro:

- che le associazioni che facevano parte del «*Praesidium Project*» (l'HCR, l'OIM, la Croce Rossa e *Save the Children*) erano autorizzate ad avere una presenza permanente all'interno dei centri di accoglienza di Lampedusa e disponevano di interpreti e di mediatori culturali;
- che tutte le parti suddette lavoravano in accordo, in uno sforzo di coordinazione e con il comune scopo prioritario di salvare delle vite durante le operazioni di salvataggio in mare, di fare il massimo per accogliere le

persone che arrivano in condizioni decenti, e poi collaborare affinché siano trasferite rapidamente in centri di accoglienza situati altrove in Italia;

- che le condizioni di accoglienza erano corrette, benché molto essenziali (certo, le stanze erano riempite di materassi appoggiati uno all'altro sul pavimento, ma gli edifici, che erano dei blocchi prefabbricati, erano aerati in quanto le stanze disponevano di finestre; quando il centro ospitava un numero di persone corrispondente alla sua capienza, i sanitari sembravano sufficienti);

- che chiunque chiedesse di essere visitato da un medico poteva beneficiare di una visita e che nessuna richiesta in tal senso veniva respinta;

- che il capo dell'unità sanitaria di Palermo ispezionava regolarmente le attrezzature sanitarie e l'alimentazione dei centri.

191. Questi elementi portano la Corte a ritenere che le condizioni di trattenimento nel CSPA di Lampedusa non possano essere paragonate a quelle che, nelle sentenze citate ai paragrafi 171 e 173-175 *supra*, hanno giustificato una constatazione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

192. Per quanto riguarda il dedotto sovraffollamento del CSPA, la Corte osserva che, secondo i ricorrenti, la capienza massima della struttura di Contrada Imbriacola era di 804 posti (paragrafo 142 *supra*), mentre il Governo ha affermato che essa poteva accogliere fino a circa 1.000 persone (paragrafo 153 *supra*). Gli interessati aggiungono che il 16, 17, 18, 19 e 20 settembre, il CSPA ha dato alloggio, rispettivamente, a 1.357, 1.325, 1.399, 1.265 e 1.017 migranti. Queste cifre non corrispondono affatto alle indicazioni fornite dal Governo, che all'udienza dinanzi alla Corte, ha affermato che nel CSPA di Contrada Imbriacola, all'epoca in cui vi erano i ricorrenti, si trovavano 917 migranti.

193. In queste condizioni, la Corte non è in grado di determinare il numero preciso di persone che erano trattenute all'epoca dei fatti (si veda, *mutatis mutandis*, *Sharifi e altri*, sopra citata, § 189), e si limita a osservare che, anche se si accettassero le indicazioni dei ricorrenti per quanto riguarda il numero di persone trattenute e la capienza del CSPA, tale centro avrebbe superato, in misura compresa tra il 15% e il 75% circa, i limiti della sua capienza massima (804 posti). Ciò implica che gli interessati hanno chiaramente dovuto far fronte ai disagi legati a un certo sovraffollamento. Tuttavia, la loro situazione non può essere paragonata a quella delle persone detenute in un istituto penitenziario, in celle o in locali stretti chiusi (si veda, in particolare, la giurisprudenza citata ai paragrafi 163-167, 173 e 176 *supra*). In effetti, i ricorrenti non hanno contestato le affermazioni del Governo, secondo le quali i migranti accolti nel CSPA di Contrada Imbriacola potevano spostarsi liberamente nel perimetro di tale struttura, comunicare con l'esterno per telefono, acquistare beni e avere contatti con i rappresentanti di organizzazioni umanitarie e con avvocati (paragrafo 153 *supra*). Benché il numero di metri quadrati di cui ciascuna delle persone

trattenute disponeva all'interno delle stanze non sia conosciuto, la Corte ritiene che la libertà di movimento di cui i ricorrenti hanno beneficiato all'interno del CSPA abbia attenuato in parte, se non addirittura in maniera significativa, le restrizioni provocate dal superamento della capienza massima di accoglienza del centro.

194. La camera ha sottolineato a giusto titolo che, quando sono stati trattenuti nel CSPA di Lampedusa, i ricorrenti erano fisicamente e psicologicamente indeboliti in quanto avevano appena effettuato una pericolosa traversata del Mediterraneo. Rimane comunque il fatto che gli interessati, che non erano richiedenti asilo, non avevano la vulnerabilità specifica inerente a questa qualità e non hanno affermato di avere vissuto esperienze traumatizzanti nel loro paese d'origine (si veda, *a contrario*, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 232). Inoltre, non appartenevano né alla categoria delle persone anziane né a quella dei minori (si veda, su quest'ultimo punto, tra altre, *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07, §§ 90-103, 19 gennaio 2012). All'epoca dei fatti, avevano un'età compresa tra 23 e 28 anni, e non hanno affermato di soffrire di una qualsiasi patologia particolare. Non hanno nemmeno lamentato una qualsiasi mancanza di cure mediche nel CSPA.

195. La Corte osserva per di più che i ricorrenti sono stati mandati nel CSPA di Contrada Imbriacola il 17 e il 18 settembre 2011 (paragrafi 11 e 12 *supra*), e che sono stati trattenuti in tale centro fino al 20 settembre quando, in seguito a un incendio, sono stati trasportati al parco sportivo di Lampedusa (paragrafo 14 *supra*). La loro permanenza in tale struttura si è dunque scaglionata su tre e quattro giorni. Come ha notato la camera, i ricorrenti hanno dunque soggiornato nel CSPA soltanto per un breve periodo. Pertanto, i contatti limitati con il mondo esterno non possono aver avuto gravi conseguenze per la situazione personale degli interessati (si veda, *mutatis mutandis*, *Rahimi*, sopra citata, § 84).

196. In alcuni casi, la Corte ha constatato delle violazioni dell'articolo 3 nonostante la breve durata della privazione della libertà in questione (si vedano, in particolare, le tre sentenze citate dai ricorrenti nel paragrafo 143 *supra*). Tuttavia, la presente causa si distingue sotto vari punti di vista dalle sentenze in questione. In particolare, nella sentenza *Brega* (sopra citata, §§ 39-43), una detenzione di 48 ore era associata ad un arresto abusivo, ad una colica renale di cui il ricorrente aveva sofferto dopo quest'ultima, ad un ritardo nell'assistenza medica, all'assenza di biancheria da letto e ad una bassa temperatura nella cella. Nella causa *T. e A. c. Turchia* (sopra citata, §§ 91-99), lo spazio personale che la ricorrente aveva avuto a disposizione durante i tre giorni in cui era stata detenuta era esiguo (tra 2,30 e 1,23 m²) e vi era un solo divano sul quale i detenuti dormivano a turno. Infine, nella sentenza *Gavrilovici* (sopra citata, §§ 41-44), si trattava di una detenzione più lunga di quella dei ricorrenti (cinque giorni), caratterizzata dai seguenti elementi: quattro detenuti si dividevano, per dormire, una piattaforma di

legno di circa 1,80 metri di larghezza, non vi erano né riscaldamento né toilette nella cella e, in seguito, le celle del commissariato di Ștefan-Vodă erano state chiuse dopo essere state giudicate incompatibili con qualsiasi tipo di detenzione. La Corte rinvia altresì alle cause *Koktysh c. Ucraina* (n. 43707/07, §§ 22 e 91-95, 10 dicembre 2009), riguardante delle detenzioni di dieci e quattro giorni in una cella molto sovraffollata, in cui i detenuti erano costretti a dormire a turno, situata in un istituto penitenziario le cui condizioni erano state definite «deplorable», e *Cășuneanu c. Romania* (n. 22018/10, § 60-62, 16 aprile 2013), relativa a una detenzione di cinque giorni in situazione di sovraffollamento, di igiene precaria, sporcizia, mancanza di intimità e di esercizio all'aria aperta.

197. Ciò premesso, la Corte non può ignorare la circostanza, segnalata sia dalla sottocommissione *ad hoc* dell'APCE che da Amnesty International (paragrafi 49-50 *supra*), che il CSPA di Lampedusa non era adatto a permanenze di parecchi giorni. Poiché tale struttura era attrezzata come centro di transito piuttosto che come centro di trattenimento, le autorità avevano il dovere di attivarsi al fine di individuare altre strutture di accoglienza disponibili e soddisfacenti, organizzando verso queste ultime il trasferimento di un numero sufficiente di migranti. Tuttavia, nel caso di specie, la Corte non può pronunciarsi sulla questione di stabilire se tale dovere sia stato rispettato, in quanto solo due giorni dopo l'arrivo degli ultimi due ricorrenti, il 20 settembre 2011, è scoppiata una rivolta tra i migranti e il CSPA di Lampedusa è stato devastato da un incendio (paragrafo 14 *supra*). Non si può né presumere che le autorità italiane abbiano dato prova di passività e negligenza prolungata né considerare che il trasferimento dei migranti avrebbe dovuto essere organizzato ed eseguito entro un termine inferiore a due o tre giorni. A questo proposito, è opportuno rammentare che nella sentenza *Aarabi* (sopra citata, § 50), la Corte ha ritenuto che la decisione delle autorità interne di trasferire un certo numero di persone, tra cui il ricorrente, verso un altro centro di trattenimento dimostrava la loro intenzione di migliorare a breve termine le condizioni di detenzione. Ora, nella causa *Aarabi* tale decisione è stata presa tredici giorni dopo che l'interessato era stato mandato nel centro di Mersinidi.

198. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti non hanno affermato di essere stati deliberatamente maltrattati dalle autorità presenti all'interno del CSPA, né hanno lamentato che il cibo e l'acqua fossero insufficienti o che, quando hanno dormito all'esterno delle stanze, la situazione climatica all'epoca dei fatti li abbia danneggiati.

199. Tutti gli elementi sopra elencati, considerati nella loro totalità e alla luce delle circostanze particolari della causa dei ricorrenti, porta la Corte a concludere che i trattamenti lamentati dagli interessati non hanno raggiunto la soglia di gravità necessaria per rientrare nelle previsioni dell'articolo 3 della Convenzione.

200. Ne consegue che, nella fattispecie, le condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola non sono state costitutive di un trattamento inumano e degradante e, di conseguenza, non hanno comportato una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

201. Infine, la Corte ha anche tenuto conto delle affermazioni del Governo (paragrafo 149 *supra*), secondo le quali erano state investite somme importanti allo scopo di creare nuove strutture di accoglienza e, durante la sua visita del 23 e 24 giugno 2013, il delegato dell'HCR per l'Europa del Sud aveva constatato con soddisfazione il lavoro compiuto dalle autorità nazionali e locali per migliorare la situazione generale sull'isola di Lampedusa (si veda, *mutatis mutandis*, *Aarabi*, § 50 *in fine*).

c) Sulle condizioni a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia*

202. Per quanto riguarda le condizioni di accoglienza a bordo delle navi, la Corte nota che il primo ricorrente è stato sistemato sulla nave *Vincent*, con altre 190 persone circa, mentre il secondo e il terzo ricorrente sono stati condotti sulla nave *Audacia*, che accoglieva circa 150 persone (paragrafo 15 *supra*). Il trattenimento a bordo delle navi è iniziato il 22 settembre 2011 e si è concluso, a seconda dei casi il 29 o il 27 settembre 2011; è dunque durato circa sette giorni per il primo ricorrente e circa cinque giorni per il secondo e terzo ricorrente (paragrafo 17 *supra*).

203. La Corte ha esaminato le deduzioni dei ricorrenti secondo le quali, a bordo delle navi, i migranti erano stati raggruppati in un salone sovraffollato, avevano la possibilità di uscire all'esterno su piccoli balconi solo per pochi minuti al giorno, erano costretti a dormire per terra e ad attendere parecchie ore per poter utilizzare le toilette. Inoltre, l'accesso alle cabine sarebbe stato vietato, il cibo sarebbe stato gettato per terra, i migranti sarebbero stati a volte insultati e maltrattati dagli agenti di polizia e non avrebbero ricevuto alcuna informazione da parte delle autorità (paragrafi 16, 145 e 146 *supra*).

204. La Corte osserva che queste affermazioni non si basano su alcun elemento oggettivo diverso dalle affermazioni degli interessati. I ricorrenti affermano che l'assenza di elementi a conferma delle loro affermazioni è dovuta alla natura delle navi, che essi definiscono luoghi isolati e inaccessibili e che, in queste condizioni, sarebbe il Governo a dover fornire la prova che le esigenze dell'articolo 3 sono state rispettate (paragrafo 147 *supra*).

205. A questo proposito, la Corte rammenta di avere dichiarato che, quando un individuo viene sottoposto a fermo in buona salute ma, al momento della sua liberazione, si constata che è ferito, spetta allo Stato fornire una spiegazione plausibile sull'origine di tali ferite, in assenza della quale si pone evidentemente una questione sul piano dell'articolo 3 della Convenzione (*Gäfgen*, sopra citata, § 92; cfr. anche *Tomasi c. Francia*, 27 agosto 1992, § 110, serie A n. 241-A; *Ribitsch c. Austria*, 4 dicembre 1995,

§ 34, serie A n. 336; *Aksoy c. Turchia*, 18 dicembre 1996, § 61, *Recueil* 1996-VI; e *Selmouni*, sopra citata, § 87). Inoltre, quando i fatti di causa, nella loro totalità o in larga parte, sono noti esclusivamente alle autorità, qualsiasi ferita sopraggiunta in tale periodo dà luogo a forti presunzioni di fatto. L'onere della prova spetta in tal caso al Governo, che ha il compito di fornire una spiegazione soddisfacente e convincente producendo prove che accertino fatti che pongono un dubbio sulla versione della vittima (*Salman*, sopra citata, § 100; *Rivas c. Francia*, n. 59584/00, § 38, 1° aprile 2004; *Turan Çakar c. Belgio*, n. 44256/06, § 54, 10 marzo 2009; e *Mete e altri c. Turchia*, n. 294/08, § 112, 4 ottobre 2012). In assenza di una tale spiegazione, la Corte ha il diritto di trarre delle conclusioni che possono essere sfavorevoli al Governo (*El-Masri*, sopra citata, § 152). Ciò è giustificato dal fatto che le persone che si trovano tra le mani della polizia o di un'autorità analoga sono in situazione di vulnerabilità e che le autorità hanno il dovere di proteggerle (*Bouyid*, sopra citata, §§ 83-84; si veda anche, rispetto alle persone sottoposte a fermo, *Salman*, sopra citata, § 99).

206. Da questa giurisprudenza emerge che l'inversione dell'onere della prova in questo ambito può avere luogo quando le deduzioni di maltrattamenti da parte della polizia o di altri servizi analoghi dello Stato sono difendibili e fondate su elementi che permettono di corroborarle, come l'esistenza di ferite di origine sconosciuta e inspiegata. La Corte osserva tuttavia che questi elementi sono del tutto assenti nel caso di specie, in quanto i ricorrenti non hanno prodotto documenti che attestino l'esistenza di segni o postumi dei maltrattamenti di cui affermano di essere stati oggetto, o che riportino testimonianze di terzi che confermino la loro versione dei fatti.

207. In ogni caso, la Corte non può che attribuire un peso determinante al fatto che il Governo ha prodotto dinanzi ad essa un provvedimento giudiziario che contraddice la versione dei ricorrenti, ossia il decreto del GIP di Palermo del 1° giugno 2012. Da quest'ultimo risulta (paragrafo 27 *supra*) che i migranti hanno potuto beneficiare di assistenza medica, di acqua calda, elettricità, pasti e bevande calde. Inoltre, secondo una nota di una agenzia di stampa del 25 settembre 2011, citata nel decreto in questione, T.R., un rappresentante del Parlamento, accompagnato dal vice questore e da funzionari di polizia, era salito a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo e aveva parlato con alcuni migranti. Il deputato in questione aveva constatato che i migranti erano in buona salute, che erano assistiti e dormivano in cabine dotate di biancheria o su poltrone reclinabili. Gli interessati avevano accesso a luoghi di preghiera, la Protezione civile aveva messo a loro disposizione dei capi di abbigliamento e il cibo era adeguato (pasta, pollo, contorno, frutta e acqua).

208. La Corte considera che non vi siano elementi che le permettano di dubitare dell'imparzialità di un magistrato indipendente come il GIP di Palermo. Nella misura in cui i ricorrenti criticano il decreto in questione in quanto si basava sulle dichiarazioni fatte da un deputato alla stampa, non

confermate in udienza e relative a una visita a bordo delle navi che si era svolta in presenza delle forze dell'ordine (paragrafo 147 *supra*), la Corte rammenta che, quando delle doglianze sono formulate dal punto di vista dell'articolo 3 della Convenzione, essa è disposta ad esaminare in maniera approfondita le conclusioni dei giudici nazionali e che, per farlo, può tenere conto della qualità del procedimento interno e di qualsiasi lacuna che abbia potuto viziare il processo decisionale (*Denissenko e Bogdantchikov c. Russia*, n. 3811/02, § 83, 12 febbraio 2009, e *Bouyid*, sopra citata, § 85). Rimane comunque il fatto che, per rimettere in discussione i fatti così come accertati da un giudice interno indipendente, sono necessari elementi solidi, e non semplici speculazioni ipotetiche. Ora, i ricorrenti non hanno prodotto alcun elemento che possa dimostrare che la stampa aveva riportato in maniera inesatta le dichiarazioni del deputato in questione. Inoltre, la presenza delle forze dell'ordine in un luogo di trattenimento non può essere considerata insolita e non può, di per sé, far sorgere dei dubbi oggettivamente giustificati circa l'affidabilità dei risultati della visita o dell'ispezione di un tale luogo. La Corte sottolinea di essere d'accordo con la conclusione della camera secondo la quale la circostanza che il deputato fosse accompagnato dal vicequestore e da funzionari di polizia non porta, di per se stessa, a dubitare della sua indipendenza o della veridicità del suo racconto.

209. Per quanto riguarda le affermazioni dei ricorrenti relative all'appello lanciato al governo italiano da Medici senza frontiere il 28 settembre 2011 (paragrafo 147 *supra*), la Corte osserva che in tale data il rinvio dei migranti trattenuti a bordo delle navi era già in corso. Il secondo e il terzo ricorrente erano già stati imbarcati a bordo di aerei con destinazione Tunisi, mentre il primo ricorrente lo è stato il giorno successivo (29 settembre 2011, paragrafo 17 *supra*). Anche se il Governo avesse risposto all'appello di Medici senza frontiere nel più breve tempo possibile, l'ispezione si sarebbe svolta durante l'evacuazione delle navi, e pertanto avrebbe difficilmente potuto apportare elementi utili al fine di valutare le condizioni di accoglienza e, in particolare, l'esistenza di una situazione di grave sovraffollamento come quella descritta dai ricorrenti.

210. Gli elementi che precedono permettono di escludere che le condizioni di accoglienza a bordo delle navi abbiano raggiunto la soglia minima di gravità richiesta affinché un trattamento possa rientrare nelle previsioni dell'articolo 3 della Convenzione. Le affermazioni dei ricorrenti relative all'assenza di informazioni o di spiegazioni pertinenti da parte delle autorità e al fatto che il trattenimento sulle navi aveva seguito l'esperienza negativa vissuta nel CSPA di Contrada Imbriacola (paragrafo 146 *supra*) non cambiano tale constatazione.

211. Ne consegue che le condizioni di accoglienza dei ricorrenti a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia* non erano costitutive di un trattamento inumano e degradante. Pertanto non vi è stata violazione dell'articolo 3

della Convenzione su questo punto.

VI. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DEL PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE

212. I ricorrenti ritengono di essere stati vittime di un'espulsione collettiva.

Essi invocano l'articolo 4 del Protocollo n. 4, così formulato:

«Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.»

A. La sentenza della camera

213. La camera ha rilevato che i ricorrenti erano stati oggetto di decreti di respingimento individuali, ma che questi ultimi erano redatti in termini identici, e le uniche differenze erano i dati personali degli interessati. Secondo la camera, nonostante i ricorrenti fossero stati sottoposti a una procedura di identificazione, ciò non consentiva, di per sé, di escludere l'esistenza di un'espulsione collettiva ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Inoltre, la camera ha osservato che i decreti di respingimento non contenevano alcun riferimento alla situazione personale degli interessati e che il Governo non aveva prodotto alcun documento a riprova che fossero stati tenuti dei colloqui individuali in merito alla situazione specifica di ciascun ricorrente. La camera ha inoltre tenuto conto del fatto che un gran numero di persone della stessa origine aveva conosciuto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa sorte dei ricorrenti, e ha rammentato che l'accordo italo-tunisino – non pubblico – di aprile 2011, prevedeva il rinvio dei migranti irregolari tunisini tramite procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione dell'interessato da parte delle autorità consolari tunisine. La camera ha ritenuto che tali elementi fossero sufficienti per riconoscere che l'espulsione era stata collettiva e, pertanto, per dichiarare che vi era stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 (paragrafi 153-158 della sentenza della camera).

B. Tesi delle parti

1. I ricorrenti

214. I ricorrenti lamentano di essere stati espulsi collettivamente solo sulla base della loro identificazione e senza che fosse stata debitamente esaminata la loro situazione personale. Osservano che, immediatamente dopo il loro sbarco a Lampedusa, le autorità italiane hanno registrato le loro generalità e rilevato le loro impronte. I ricorrenti non avrebbero quindi avuto alcun contatto verbale con le autorità in questione riguardo alla loro situazione; in particolare, essi non avrebbero avuto colloqui e non avrebbero

potuto beneficiare dell'assistenza di un avvocato o di personale qualificato indipendente, e questo fino al momento dell'imbarco sull'aereo che li ha condotti a Tunisi. In quest'ultima circostanza, sono stati identificati una seconda volta, in presenza del console tunisino. In tali condizioni, i ricorrenti non comprendono in quale momento le autorità italiane avrebbero potuto raccogliere le informazioni necessarie per un'attenta valutazione della loro situazione individuale. I decreti di respingimento non conterrebbero peraltro alcuna traccia di tale valutazione; si tratterebbe di documenti standardizzati, formulati in modo identico, che indicano soltanto lo stato civile e la cittadinanza degli interessati ed escludono con una formula prestampata che non ricorrono i motivi di uno dei «casi [indicati all'articolo 10 comma 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998]» (paragrafo 19 *supra*). Numerosi altri cittadini tunisini avrebbero subito la stessa sorte sulla base di una prassi secondo la quale la sola verifica della cittadinanza tunisina sarebbe sufficiente a determinare l'applicazione di una procedura semplificata di «riammissione». La nota ministeriale del 6 aprile 2011 (paragrafo 37 *supra*) avrebbe dato avviso di operazioni di questo tipo.

215. I ricorrenti sostengono che non è possibile rifiutare di applicare l'articolo 4 del Protocollo n. 4 al fenomeno migratorio, che attualmente è al centro delle politiche europee, per il solo motivo che tale fenomeno è diverso da altre tragedie della storia. A loro parere, concludere diversamente equivarrebbe a privare di protezione le persone più vulnerabili nella fase storica attuale.

216. Per quanto riguarda l'accordo italo-tunisino invocato dal Governo (paragrafo 223 *infra*), i ricorrenti sostengono che esso non rispettava le garanzie previste dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 ed è stato utilizzato per dare una parvenza di legittimità a una prassi contraria alla Convenzione. Ritengono, inoltre, che una violazione dei diritti convenzionali non possa essere esclusa per il solo motivo che la condotta statale era conforme ad altri impegni internazionali. I ricorrenti rammentano che nella causa *Sharifi e altri* (sopra citata, § 223), la Corte ha precisato che nessuna forma di allontanamento collettivo e indiscriminato può essere giustificata con riferimento al sistema di Dublino. Ciò si applicherebbe a maggior ragione all'accordo bilaterale con la Tunisia, un testo che, secondo i ricorrenti, il Governo avrebbe svelato soltanto in occasione della sua domanda di rinvio dinanzi alla Grande Camera (paragrafo 40 *supra*).

217. I ricorrenti osservano che sono entrati in territorio italiano e vi sono rimasti in stato di privazione della libertà per un periodo di tempo significativo. Pertanto, in diritto internazionale il loro allontanamento dovrebbe essere qualificato come «espulsione», e non come «respingimento». Infatti, la prima nozione si applicherebbe non solo agli stranieri entrati legalmente nel paese, ma anche agli stranieri che hanno attraversato illegittimamente la frontiera nazionale, come peraltro sostenuto dal Governo stesso nella causa *Hirsi Jamaa e altri* (sopra citata, § 160).

218. I ricorrenti spiegano anche che nel diritto italiano, quando lo Stato ammette nel proprio territorio uno straniero al fine di prestargli soccorso, le autorità possono scegliere tra due metodi alternativi di allontanamento: il «respingimento differito», disposto dal questore, e l'«espulsione», disposta dal prefetto e seguita da un decreto esecutivo del questore confermato dal giudice di pace. I ricorrenti ritengono che se, come sostiene il Governo (paragrafo 226 *infra*), la qualificazione formale nel diritto interno fosse determinante per l'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, si giungerebbe alla conclusione inaccettabile di conferire alle autorità nazionali la decisione sull'applicazione delle garanzie ivi sancite, e di privare di protezione gli stranieri oggetto dello strumento accelerato e povero di garanzie quale è il «respingimento differito».

219. Dal momento che il Governo fa riferimento alla natura di «paese sicuro» della Tunisia, i ricorrenti sostengono che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 riguarda le modalità dell'espulsione di un gruppo di persone, e non le conseguenze che queste ultime potrebbero subire nel paese di destinazione. Si tratterebbe di una garanzia procedurale che offre una «protezione anticipata» rispetto a quella derivante dall'articolo 3 della Convenzione, che vieta l'allontanamento verso un paese in cui l'interessato rischia di essere sottoposto a trattamenti vietati.

220. Secondo i ricorrenti, la questione decisiva che si pone nel caso di specie è sapere se era necessario un colloquio individuale prima di procedere alla loro espulsione. Al riguardo essi osservano che solo due elementi differenziano il loro caso dalla causa *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, vale a dire il fatto che sono stati identificati e che sono stati oggetto di decreti di «respingimento differito» identici. Anche se quest'ultima circostanza non consente, di per sé, di concludere per la natura collettiva dell'espulsione, essa costituirebbe un indizio in tal senso. Inoltre, nella causa *Sharifi e altri*, sopra citata, la Corte avrebbe concluso che vi era stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 nei confronti di una delle persone espulse (sig. Reza Karimi) anche se questa era stata identificata, poiché non vi era la prova della presenza, durante tale identificazione, di un interprete o di un consulente giuridico indipendente, ossia di indizi di un colloquio individuale. La prova di un tale colloquio avrebbe invece indotto la Corte ad escludere la violazione di questa stessa disposizione nelle cause *M.A. c. Cipro* (n. 41872/10, CEDU 2013), *Sultani c. Francia* (n. 45223/05, CEDU 2007-IV), e *Andric c. Svezia* ((dec.) n. 45917/99, 23 febbraio 1999). Per i ricorrenti, escludere la necessità di un colloquio individuale equivarrebbe a privare di contenuto la garanzia procedurale prevista all'articolo 4 del Protocollo n. 4, in quanto l'espulsione potrebbe essere giustificata solo sulla base dell'accertamento della nazionalità dell'interessato, ossia della sua appartenenza a un gruppo.

221. I ricorrenti sostengono che la loro interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è confermata dal diritto internazionale consuetudinario, dalla

giurisprudenza della CGUE, secondo la quale lo straniero ha il diritto di esprimere il proprio punto di vista sulla legittimità del suo soggiorno (si vedano, in particolare, le sentenze *Khaled Boudjlida* e *Sophie Mukarubega*, sopra citate – paragrafi 42-45 *supra*), e da una relazione del 2016 della commissione straordinaria del Senato italiano. Quest'ultima avrebbe criticato una pratica in vigore nel CSPA di Lampedusa secondo la quale, sole poche ore dopo essere stati soccorsi in mare, i migranti erano invitati a compilare un modulo in cui, tra i motivi del loro arrivo in Italia, potevano scegliere tra le seguenti opzioni: «lavoro»; «ricongiungimento familiare»; «fuga dalla povertà»; «domanda di asilo»; o «altri motivi». I ricorrenti spiegano che quelli che contrassegnavano la casella «lavoro» erano destinati a essere rinviiati sulla base di un «respingimento differito». La commissione ad hoc avrebbe in particolare raccomandato lo svolgimento di un vero colloquio in presenza di operatori dell'HCR per determinare l'eventuale necessità di protezione.

222. All'udienza svoltasi dinanzi alla Corte, i rappresentanti dei ricorrenti hanno osservato che l'affermazione del Governo secondo cui sarebbero state compilate «schede informative» per ogni migrante (paragrafo 224 *infra*), non era suffragata da alcun elemento di prova e non poteva pertanto essere accolta. Secondo i rappresentanti dei ricorrenti, sarebbe stato irrilevante indicare i motivi che i loro clienti avrebbero potuto addurre per contestare il loro rinvio. Essi hanno tuttavia precisato che le circostanze individuali dei ricorrenti non permettevano loro di invocare la protezione internazionale e il principio di non respingimento; in effetti, essi non affermavano di aver il diritto di soggiornare in Italia né che il loro ritorno li ha esposti al rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti in Tunisia.

2. Il Governo

223. Il Governo ritiene che non vi sia stata alcuna espulsione collettiva. Osserva che i ricorrenti sono stati rinviiati secondo la procedura semplificata prevista dall'accordo con la Tunisia (paragrafi 36-40 *supra*), che potrebbe essere considerato un accordo «di riammissione» ai sensi della «direttiva rimpatri» (paragrafo 41 *supra*). Questo accordo contribuirebbe alla repressione del traffico di migranti, voluta dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. La Tunisia sarebbe peraltro un paese sicuro e rispettoso dei diritti umani, come dimostrato dal fatto che i ricorrenti non hanno dichiarato di aver subito persecuzioni o violazioni dei loro diritti fondamentali dopo il loro rinvio.

224. Secondo il Governo, al loro arrivo nell'isola di Lampedusa, tutti i migranti irregolari sono stati identificati dalla polizia nel quadro di colloqui individuali tenuti con ciascuno di essi con l'assistenza di un interprete o di un mediatore culturale. All'udienza dinanzi alla Corte, il Governo ha inoltre dichiarato che, all'esito di questi colloqui, erano state redatte delle «schede

informativa», contenenti i dati personali e le eventuali circostanze particolari specifiche per ciascun migrante. Le schede relative ai ricorrenti, tuttavia, sarebbero andate distrutte durante l'incendio che ha devastato il CSPA di Contrada Imbriacola (paragrafo 14 *supra*). Inoltre, sono state scattate delle foto e rilevate le impronte digitali dei migranti.

225. Ad avviso del Governo, i ricorrenti, come tutti gli altri migranti, sono stati informati della possibilità di presentare una domanda di asilo. Essi avrebbero semplicemente deciso di non avvalersi di tale facoltà. Al momento dell'incendio, altri 72 migranti presenti a Lampedusa, hanno invece manifestato la loro intenzione di presentare tale richiesta e, il 22 settembre 2011, costoro sono stati condotti nei centri di accoglienza di Trapani, Caltanissetta e Foggia al fine di definire la loro posizione.

226. Il Governo ritiene che la camera abbia fatto riferimento al «respingimento» e all'«espulsione» senza indicare la differenza tra queste due nozioni. Tuttavia, secondo la legislazione nazionale, e in particolare il decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 33 *supra*), si tratterebbe di concetti distinti. In particolare, il «respingimento alla frontiera» sarebbe l'atto con cui la polizia di frontiera respinge gli stranieri che arrivano ai posti di frontiera senza documenti e senza soddisfare i requisiti per entrare nel territorio italiano; il «respingimento differito», ordinato dal questore, sarebbe applicabile quando uno straniero entrato irregolarmente sul territorio italiano vi viene temporaneamente ammesso per prestargli soccorso; e l'«espulsione» sarebbe l'atto scritto e motivato con il quale l'autorità amministrativa o giudiziaria competente ordina l'allontanamento dal territorio dello Stato di uno straniero che non abbia o che abbia perduto il suo permesso di soggiorno. L'espulsione collettiva non sarebbe prevista dal sistema giuridico italiano, e l'articolo 19 del decreto legislativo n. 286 del 1998 vieterebbe l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischia di essere perseguitato. Il Governo spiega che nel caso di specie i ricorrenti sono stati oggetto di un «respingimento con accompagnamento alla frontiera», e non di una «espulsione». Non poteva quindi trattarsi, a suo avviso, di una «espulsione collettiva».

227. Il Governo rileva inoltre che nella fattispecie i decreti di respingimento erano degli atti individuali redatti separatamente per ciascuno dei ricorrenti e adottati dopo un attento esame della situazione. Erano fondati sull'identificazione degli interessati, confermata dal console tunisino in Italia, e il rinvio è stato fatto sulla base di lasciapassare rilasciati a titolo individuale. Secondo il Governo, i colloqui con il console tunisino sono stati individuali ed effettivi, come dimostra il fatto che, a seguito di particolari emersi nel corso di questi colloqui in merito alla loro età o cittadinanza, alcuni dei migranti presenti negli elenchi redatti dalle autorità italiane non sono stati rinviiati.

228. Ciascun decreto di respingimento, tradotto verso la lingua materna degli interessati, sarebbe stato notificato a ognuno dei ricorrenti, i quali si

sarebbero rifiutati di firmare il verbale di notifica. Secondo il Governo, i decreti di respingimento erano in gran parte simili, perché pur avendo l'opportunità di farlo, i ricorrenti non hanno segnalato elementi degni di essere evidenziati. Il Governo ritiene che ciò consenta di distinguere la presente causa dalla causa *Čonka* (sopra citata, §§ 61-63), concernente l'espulsione di un gruppo di cittadini slovacchi di origine Rom.

229. Infine, il Governo rammenta che nel suo provvedimento del 1° giugno 2012 (paragrafo 26 *supra*), il GIP di Palermo ha ritenuto che il respingimento fosse legittimo e che il termine per l'adozione dei decreti dovesse essere interpretato alla luce delle particolari circostanze del caso di specie. Aggiunge che il primo ricorrente, entrato irregolarmente in Italia il 17 settembre 2011, è stato respinto il 29 settembre 2011, e che gli altri due, entrati il 18 settembre, sono stati rinviati il 27 settembre. Secondo il Governo, questi termini di dodici e nove giorni rispettivamente non possono essere considerati eccessivi.

C. Intervento di terzi

1. Il Coordinamento Francese per il diritto d'asilo

230. Questa coalizione di associazioni incoraggia la Corte a prendere in considerazione la qualificazione di «espulsione collettiva» quando i migranti sono oggetto di una identificazione, ma non risulta dalle circostanze del caso che la loro situazione sia stata oggetto di un esame reale ed effettivo. Secondo il Coordinamento, tale esame può rendere assolutamente necessaria la presenza sistematica di un interprete e di un agente addestrato all'esame delle situazioni degli stranieri e dei richiedenti asilo, e un insieme concordante di circostanze può lasciare intravedere l'intenzione di un'espulsione in massa. Il Coordinamento Francese per il diritto di asilo ritiene che la sentenza della camera si inserisca nella logica della giurisprudenza della Corte (si vedano, in particolare, le sentenze *Čonka*, *Hirsi Jamaa e altri* e *Sharifi e altri*, sopra citate) e sia conforme alla prassi di altri organi internazionali (si veda, in particolare, la sentenza della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo del 28 agosto 2014 nella causa *Expelled Dominicans and Haitians c. Repubblica dominicana*, nonché la raccomandazione generale n. 30 del Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della discriminazione razziale). Esso invita la Corte ad esercitare una particolare vigilanza nei casi in cui esistano accordi di riammissione, che fanno aumentare i rischi di respingimenti a catena attraverso procedure semplificate, e ritiene che la garanzia posta dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 miri ad assicurare il rispetto dell'obbligo di non respingimento. Quest'ultima graverebbe sugli Stati anche in assenza di una esplicita richiesta di asilo. L'espulsione di migranti senza esame

rigoroso della loro situazione individuale aumenterebbe notevolmente il rischio di respingimento verso un paese non sicuro.

2. *Il Centro di McGill*

231. Secondo il Centro di McGill, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 dovrebbe essere interpretato nel senso che impone agli Stati un obbligo di equità procedurale nei confronti di ogni persona oggetto di un provvedimento di espulsione, con garanzie modulabili a seconda del contesto. Il Centro ritiene che si dovrebbe aver riguardo, in particolare, alla situazione politica e sociale che circonda i provvedimenti di espulsione (si veda, in particolare, *Georgia c. Russia (i)*, sopra citata, § 171).

232. Il Centro rammenta che le espulsioni collettive sono vietate anche dall'articolo 22 § 9 della Convenzione americana dei diritti dell'Uomo e dall'articolo 12 § 5 della Carta africana dei diritti dell'Uomo e dei popoli, che vi aggiunge la necessità di una dimensione discriminatoria su base nazionale, razziale, etnica o religiosa. Il Centro riconosce che, secondo il comitato di esperti incaricato della redazione del Protocollo n. 4, l'articolo 4 doveva proibire «le espulsioni collettive di stranieri del genere di quelle che si sono già prodotte», fatto che faceva riferimento al contesto della seconda guerra mondiale. Tuttavia, secondo un'interpretazione evolutiva di tale disposizione, la Corte si sarebbe oramai discostata dal suo contesto originario e non richiederebbe l'esistenza di una dimensione discriminatoria per concludere che l'espulsione di un certo numero di stranieri possa definirsi collettiva.

233. Risulterebbe da un esame della giurisprudenza della Corte che vi è una presunzione di espulsione «collettiva» in presenza di un allontanamento di stranieri in quanto gruppo. Spetterebbe poi allo Stato dimostrare di aver assicurato una procedura equa e personalizzata a ogni individuo espulso, realizzando un esame ragionevole e obiettivo della sua situazione particolare. La Corte non imporrebbe invece un «quadro decisionale obbligatorio». Un approccio simile sarebbe stato seguito dal Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e dalla Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo che, nel suo rapporto del 1991 dal titolo *Situation of Haitians in the Dominican Republic*, ha concluso che vi era stata espulsione collettiva di Haitiani da parte del governo dominicano, perché gli interessati non avevano beneficiato di un'audizione formale che avesse consentito loro di far valere i propri diritti, aggiungendo che le persone oggetto di una espulsione avevano il diritto di essere sentite e di conoscere e di contestare la base giuridica dell'espulsione.

3. *Il Centro AIRE e l'ECRE*

234. Basandosi sui lavori preparatori del Protocollo n. 4, sul progetto di articoli sull'espulsione degli stranieri della Commissione di diritto

internazionale nonché sull'interpretazione dell'articolo 13 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici, queste due associazioni sostengono che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 vieta la «collettività» dell'espulsione e l'assenza di una considerazione individuale della situazione personale di ogni persona da espellere. Il rispetto di questa disposizione ridurrebbe il rischio di trattamento discriminatorio.

235. Secondo il Centro AIRE e l'ECRE, il fatto che uno Stato sia classificato come «paese sicuro», non significa necessariamente che ogni persona possa esservi respinta. Prima del rinvio dovrebbe essere effettuata una valutazione individuale, e il fatto che i ricorrenti non abbiano dedotto un rischio di violazione degli articoli 2 e/o 3 della Convenzione in caso di respingimento verso la Tunisia sarebbe irrilevante. Le due associazioni spiegano che per dare applicazione al Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di migranti per terra, per aria e per mare, devono essere messe in atto delle procedure personalizzate per identificare le vittime della tratta di esseri umani che desiderano collaborare con le autorità. Inoltre, il diritto di un migrante di essere ascoltato e di far conoscere il proprio punto di vista in modo efficace prima dell'adozione di un provvedimento riguardante la sua espulsione sarebbe stato affermato dalla CGUE nelle sentenze *Khaled Boudjlida* e *Sophie Mukarubega*, sopra citate (paragrafi 42-45 *supra*).

236. Il Centro AIRE e l'ECRE rammentano che l'articolo 19 § 1 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea vieta le espulsioni collettive e sostengono che all'epoca dei fatti riguardanti il presente ricorso, l'Italia era tenuta a rispettare la «direttiva rimpatri (paragrafo 41 *supra*) perché non aveva espressamente dichiarato di voler applicare l'articolo 2 § 2 a) di quest'ultima. Le associazioni intervenienti rammentano infine che con un provvedimento adottato il 21 gennaio 2016 nella causa *ZAT, IAJ, KAM, AAM, MAT, MAJ e LAM c. Segretario di Stato per lo Home Department*, un tribunale britannico ha deciso che dei bambini siriani vulnerabili che si trovavano in un accampamento di Calais in Francia e che avevano alcuni famigliari nel Regno Unito dovevano essere trasferiti in questo paese immediatamente dopo la presentazione della loro richiesta d'asilo in Francia.

D. Valutazione della Corte

1. I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

237. Secondo la giurisprudenza della Corte, si deve intendere per espulsione collettiva, «qualsiasi misura che costringa degli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un paese, ad eccezione del caso in cui tale misura sia presa al termine e sulla base di un esame ragionevole e obiettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che formano il gruppo»

(*Georgia c. Russia (i)*, sopra citata, § 167; si vedano anche *Andric*, decisione sopra citata; *Davydov c. Estonia* (dec), n. 16387/03, 31 maggio 2005; *Sultani*, sopra citata, § 81; *Ghulami c. Francia* (dec), n. 45302/05, 7 aprile 2009). Ciò non significa che laddove quest'ultima condizione sia soddisfatta, le circostanze relative all'attuazione di provvedimenti di espulsione non svolgano più alcun ruolo nella valutazione del rispetto dell'articolo 4 del Protocollo 4 (*Čonka* sopra citata, § 59, e *Georgia c. Russia (I)*, sopra citata, § 167).

238. Lo scopo dell'articolo 4 è quello di evitare che gli Stati possano allontanare un certo numero di stranieri senza esaminare la loro situazione personale e, di conseguenza, senza consentire loro di esporre i propri argomenti contro la misura presa dall'autorità competente (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 177, e *Sharifi e altri*, sopra citata, § 210; si veda anche *Andric*, decisione sopra citata). Al fine di determinare se sia stato effettuato un esame sufficientemente personalizzato, occorre valutare le circostanze del caso di specie e verificare se le decisioni di allontanamento avessero preso in considerazione la situazione particolare delle persone interessate (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 183). Bisogna anche tenere conto sia delle circostanze particolari che caratterizzano l'espulsione controversa che «del contesto generale all'epoca dei fatti» (*Georgia c. Russia (I)*, sopra citata, § 171).

239. La Corte ha precisato che il fatto che diversi stranieri siano oggetto di decisioni simili non consente, di per sé, di concludere che vi sia stata un'espulsione collettiva quando ciascun interessato ha potuto individualmente esporre dinanzi alle autorità competenti gli argomenti che si oppongono alla sua espulsione (si vedano, in particolare *M.A. c. Cipro*, sopra citata, §§ 246 e 254; *Sultani*, sopra citata, § 81; *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 184; e *Georgia c. Russia (I)*, sopra citata, § 167).

240. La Corte ha dichiarato che non vi è violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, se l'assenza di provvedimento individuale di allontanamento è la conseguenza del comportamento colpevole delle persone interessate (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 184; si vedano anche *M.A. c. Cipro*, sopra citata, § 247; *Berisha e Haljiti c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia* (dec.), n. 18670/03, 16 giugno 2005; e *Dritsas c. Italia* (dec), n. 2344/02, 1° febbraio 2011).

241. Senza rimettere in discussione il diritto di cui dispongono gli Stati di decidere autonomamente la loro politica in materia di immigrazione (*Georgia c. Russia (I)*, sopra citata, § 177), eventualmente nel quadro della cooperazione bilaterale, né gli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'Unione europea (*Sharifi e altri*, sopra citata, § 224), la Corte ha sottolineato che le difficoltà che potrebbero incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo non possono giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 179). La Corte ha inoltre

preso atto delle «nuove sfide» cui devono far fronte gli Stati europei in materia di gestione dell'immigrazione, dovute al contesto della crisi economica, ai recenti cambiamenti sociali e politici che hanno colpito in particolare alcune regioni dell'Africa e del Medio Oriente e alla circostanza che i flussi migratori hanno utilizzato sempre di più la via marittima (*M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sopra citata, § 223, e *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, §§ 122 e 176).

242. La Corte rileva che, ad oggi, essa ha constatato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 soltanto in quattro cause. Nella prima (*Čonka*, sopra citata, §§ 60-63), le misure di detenzione e di allontanamento erano state adottate in esecuzione di un ordine di lasciare il territorio che non faceva alcun riferimento alla domanda di asilo dei ricorrenti, mentre la relativa procedura non era ancora completata; inoltre, vi erano state convocazioni simultanee di più persone al commissariato in condizioni in cui era molto difficile contattare un avvocato, e gli organismi politici responsabili avevano annunciato operazioni analoghe. I ricorrenti nella seconda causa (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 185) non erano stati oggetto di alcuna procedura di identificazione, in quanto le autorità si erano limitate a far salire i migranti intercettati in mare a bordo di navi militari e a sbarcarli sulle coste libiche. In *Georgia c. Russia (I)* (prima citata, §§ 170-178), la constatazione di violazione è stata fondata su una «routine delle espulsioni», che seguiva lo stesso schema in tutta la Russia ed era il risultato di una politica coordinata di arresto, detenzione ed espulsione di cittadini georgiani, comprendente: l'arresto dei Georgiani con il pretesto di un controllo dei documenti; il fatto di riunirli in grandi gruppi nei posti della milizia e la pronuncia di decisioni di espulsione conformi ad accordi preliminari con i tribunali, senza assistenza legale né esame delle circostanze del caso di specie. In *Sharifi e altri*, (sopra citata §§ 214-225), infine, la Corte, prendendo in considerazione una serie di fonti, ha rilevato che i migranti intercettati nei porti del Mar Adriatico erano oggetto di «rinvii automatici» verso la Grecia ed erano privati di ogni effettiva possibilità di presentare una domanda di asilo.

2. Applicazione dei principi sopra citati nel caso di specie

243. La Corte deve anzitutto esaminare l'argomento del Governo (paragrafo 226 *supra*), secondo il quale, in sostanza, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non sarebbe applicabile, in quanto i ricorrenti sono stati oggetto di un «respingimento con accompagnamento alla frontiera», e non di una «espulsione». La Corte rammenta che, secondo la Commissione di diritto internazionale, «per «espulsione» si intende un atto giuridico o un comportamento attribuibile a uno Stato con il quale uno straniero è costretto a lasciare il territorio di tale Stato» (si veda l'articolo 2 del Progetto di articoli sull'espulsione degli stranieri, citato al paragrafo 46 *supra*). Nello stesso ordine di idee, la Corte ha già osservato che la parola «espulsione»

deve essere interpretata «nel senso generico ad essa riconosciuto nel linguaggio corrente (mandare via da un luogo)» (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 174).

244. La Corte non vede alcun motivo per giungere a una conclusione diversa nel caso di specie, e osserva che non vi sono dubbi sul fatto che i ricorrenti, che si trovavano sul territorio italiano, sono stati allontanati dallo stesso e rimandati in Tunisia contro la loro volontà, il che è costitutivo di una «espulsione» ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n.4.

Rimane da stabilire se si sia trattato o meno di un'espulsione «collettiva».

245. A questo proposito, la Corte osserva che, ispirandosi sulla sua giurisprudenza, la Commissione del diritto internazionale ha indicato che «per espulsione collettiva si intende l'espulsione di stranieri in quanto gruppo» (si vedano l'articolo 9 § 1 del Progetto di articoli sull'espulsione degli stranieri, e il commento a tale articolo, citati ai paragrafi 46 e 47 *supra*). Analizzando ora i fatti della presente causa, la Corte osserva anzitutto che i ricorrenti non contestano di essere stati oggetto di una identificazione in due riprese, ossia immediatamente dopo il loro arrivo al CSPA di Contrada Imbriacola, da parte di funzionari dello Stato italiano (paragrafo 12 *supra*), e prima del loro imbarco sull'aereo che li ha ricondotti a Tunisi, da parte del console della Tunisia (paragrafo 18 *supra*). Invece, le parti non si trovano d'accordo per quanto riguarda le modalità della prima identificazione. Secondo il Governo, questa sarebbe consistita in un vero e proprio colloquio individuale, effettuato in presenza di un interprete o di un mediatore culturale, all'esito del quale le autorità avrebbero compilato una «scheda informativa» contenente i dati personali e le eventuali circostanze particolari specifiche di ciascun migrante (paragrafo 224 *supra*). I ricorrenti affermano invece che le autorità italiane si sono limitate a registrare la loro identità e a rilevare le loro impronte, senza tenere conto della loro situazione personale, e senza la presenza di un interprete o di un consulente giuridico indipendente (paragrafo 214 *supra*). Essi contestano infine l'affermazione del Governo relativa alle schede informative individuali riguardanti ciascun migrante, osservando che la stessa non è basata su alcun elemento di prova (paragrafo 222 *supra*).

246. La Corte osserva che il Governo ha fornito una spiegazione plausibile per giustificare l'impossibilità di produrre le schede informative dei ricorrenti, ossia la circostanza che tali documenti sono andati distrutti durante l'incendio che ha devastato il CSPA di Contrada Imbriacola (paragrafo 14 *supra*). Inoltre, è opportuno osservare che i ricorrenti non hanno contestato l'affermazione del Governo secondo la quale novantanove operatori sociali, tre assistenti sociali, tre psicologi, otto interpreti e mediatori culturali lavoravano presso il CSPA (paragrafo 152 *supra*). In questo contesto, la Corte osserva anche che, secondo il rapporto della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE (paragrafo 49 *supra*), alcuni interpreti

e mediatori culturali si trovavano a Lampedusa a partire da febbraio 2011 (si veda il § 28 del rapporto in questione). Ora, è ragionevole pensare che tali persone siano intervenute per agevolare la comunicazione e la comprensione reciproca tra i migranti e le autorità italiane.

247. Comunque sia, la Corte è del parere che, in occasione della loro prima identificazione, che secondo il Governo è avvenuta tramite foto e prelievo delle impronte digitali (paragrafo 224 *supra*), oppure in qualsiasi altro momento durante il loro trattenimento al CSPA e a bordo delle navi, i ricorrenti hanno avuto modo di informare le autorità di eventuali motivi che giustificassero il loro soggiorno in Italia o si opponessero al loro rinvio. In questo contesto, è significativo che, come affermano il Governo (paragrafo 225 *supra*) e il GIP di Palermo (paragrafi 25 e 27 *supra*), e senza che i ricorrenti lo contestino, 72 migranti presenti nel CSPA di Lampedusa al momento dell'incendio abbiano manifestato la loro intenzione di presentare una richiesta di asilo, il che ha bloccato la procedura di rimpatrio e causato il loro trasferimento in altri centri di accoglienza. È vero che i ricorrenti hanno dichiarato che le loro circostanze individuali non permettevano loro di invocare la protezione internazionale (paragrafo 222 *supra*). Rimane comunque il fatto che, nell'ambito di una procedura di espulsione, la possibilità di presentare una domanda di asilo è una garanzia fondamentale, e che nulla permette di pensare che le autorità italiane, che sono state all'ascolto dei migranti che desideravano invocare il principio di non respingimento, sarebbero rimaste passive qualora fossero stati adottati altri ostacoli legittimi e legittimamente difendibili al rinvio degli interessati.

248. La Corte tiene a precisare che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non sancisce in ogni circostanza il diritto a un colloquio individuale; le esigenze di questa disposizione, infatti, possono essere soddisfatte quando ciascuno straniero ha la possibilità, reale ed effettiva, di invocare gli argomenti che si oppongono alla sua espulsione, e questi ultimi vengono esaminati in maniera adeguata dalle autorità dello Stato convenuto.

249. Nella fattispecie, i ricorrenti che, considerate le modalità del loro arrivo sulle coste italiane, potevano ragionevolmente aspettarsi di essere rinviiati in Tunisia, sono rimasti tra nove e dodici giorni sul territorio italiano. Anche tenendo conto delle difficoltà oggettive che hanno potuto incontrare nel CSPA o a bordo delle navi (si vedano, in particolare, §§ 49 e 50 del rapporto della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE, paragrafo 49 *supra*), la Corte ritiene che, durante questo lasso di tempo non trascurabile, gli interessati abbiano avuto la possibilità di richiamare l'attenzione delle autorità nazionali su ogni eventuale circostanza che potesse pregiudicare il loro status e il loro diritto di soggiornare in Italia.

250. La Corte osserva per di più che il 27 e il 29 settembre 2011, prima di salire sugli aerei diretti a Tunisi, i ricorrenti sono stati ricevuti dal console della Tunisia, che ha registrato i loro dati anagrafici (paragrafo 18 *supra*), e ha dunque proceduto a una seconda identificazione degli interessati. Benché

si sia svolto dinanzi a un rappresentante di uno Stato terzo, questo ulteriore controllo ha permesso di confermare la cittadinanza dei migranti e ha costituito un'ultima possibilità per invocare eventuali ostacoli all'espulsione. Il Governo, le cui affermazioni su questo punto non vengono contestate dai ricorrenti, afferma che ciò è provato dal fatto che in seguito ai particolari emersi durante gli incontri con il console tunisino relativamente alla loro età o cittadinanza, alcuni dei migranti presenti nelle liste predisposte dalle autorità italiane non sono stati rinviati (paragrafo 227 *supra*).

251. La camera ha giustamente sottolineato che i decreti di respingimento erano redatti in termini analoghi, e le uniche differenze riguardavano i dati personali dei migranti interessati, ed ha osservato che un gran numero di migranti tunisini sono stati espulsi all'epoca dei fatti in questione. Tuttavia, in virtù della giurisprudenza citata al paragrafo 239 *supra*, queste due circostanze, da sole, non possono essere decisive. La Corte ritiene che, nella fattispecie, la natura relativamente semplice e standardizzata dei decreti di respingimento può spiegarsi con il fatto che i ricorrenti non erano in possesso di alcun documento di viaggio valido e non avevano addotto né timori di maltrattamenti in caso di rinvio né altri ostacoli legali alla loro espulsione. Pertanto, non è di per sé irragionevole che tali decreti fossero stati motivati semplicemente mediante l'indicazione della cittadinanza degli interessati, la constatazione che avevano varcato irregolarmente la frontiera italiana e l'assenza dei casi indicati all'articolo 10 comma 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (ossia l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari, paragrafi 19 e 33 *supra*).

252. Ne consegue che, nelle circostanze particolari del caso di specie, i rinvii quasi simultanei dei tre ricorrenti non permettono di concludere che la loro espulsione sia stata «collettiva» nel senso dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione. Questo fatto, in effetti, può spiegarsi come risultante da una serie di decisioni di respingimento individuali. Queste considerazioni bastano per distinguere la presente causa dalle cause *Čonka*, *Hirsi Jamaa e altri*, *Georgia c. Russia (I)* e *Sharifi e altri* (sopra citate e descritte al paragrafo 242 *supra*) e ad escludere il carattere «collettivo» dell'espulsione dei ricorrenti.

253. Del resto, la Corte osserva che né nelle loro memorie né all'udienza dinanzi ad essa (paragrafo 222 *supra*), i rappresentanti dei ricorrenti sono stati in grado di indicare il minimo motivo di fatto e/o giuridico che, secondo il diritto internazionale o nazionale, avrebbe potuto giustificare il soggiorno dei loro clienti sul territorio italiano e ostacolare il loro rinvio. Questa circostanza porta a dubitare dell'utilità di un colloquio individuale nel caso di specie.

254. In definitiva, nella presente causa i ricorrenti sono stati identificati in due riprese, è stata stabilita la loro cittadinanza, e hanno avuto una

possibilità reale ed effettiva di invocare gli argomenti che si opponevano alla loro espulsione.

Pertanto non vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

255. Questa conclusione dispensa la Corte dall'esaminare le questioni di stabilire se, come afferma il Governo (paragrafo 223 *supra*), l'accordo italo-tunisino di aprile 2011, che non è stato reso pubblico, possa essere considerato un accordo «di riammissione» nel senso della «direttiva rimpatri» (paragrafo 41 *supra*), e se questa circostanza possa avere implicazioni sotto il profilo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

VII. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE IN COMBINATO DISPOSTO CON GLI ARTICOLI 3 E 5 DELLA CONVENZIONE E CON L'ARTICOLO 4 DEL PROTOCOLLO N. 4

256. I ricorrenti lamentano di non aver beneficiato nel diritto italiano di un ricorso effettivo per formulare i loro motivi relativi agli articoli 3 e 5 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

Essi invocano l'articolo 13 della Convenzione, così formulato:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

A. La sentenza della camera

257. La camera ha precisato anzitutto che, nella misura in cui i ricorrenti invocavano l'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 5, la loro doglianza veniva assorbita dalle conclusioni alle quali era pervenuta sotto il profilo del paragrafo 4 dell'articolo 5 (paragrafo 161 della sentenza della camera).

258. La camera ha poi concluso che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3. A questo proposito ha osservato che il Governo non aveva indicato alcuna via di ricorso attraverso la quale i ricorrenti avrebbero potuto denunciare le condizioni di accoglienza nel CSPA o a bordo delle navi. Peraltro, un ricorso dinanzi al giudice di pace contro i decreti di respingimento sarebbe servito unicamente a contestare la legittimità del loro rinvio in Tunisia, e tali decreti erano stati adottati soltanto alla fine del trattenimento degli interessati (paragrafi 168-170 della sentenza della camera).

259. Per di più, la camera ha osservato che, nell'ambito di un ricorso contro i decreti di respingimento, il giudice di pace poteva valutarne la legittimità alla luce del diritto interno e della Costituzione italiana. La camera ha dedotto da questo che i ricorrenti avrebbero potuto contestare il

carattere collettivo della loro espulsione e che nulla provava che una tale doglianza sarebbe stata ignorata dal giudice di pace. Rimaneva comunque il fatto che, secondo la camera, i decreti di respingimento indicavano esplicitamente che un eventuale ricorso al giudice di pace non aveva effetto sospensivo, il che sembrava essere in contrasto con la giurisprudenza enunciata dalla Grande Camera nella sua sentenza *De Souza Ribeiro c. Francia* ([GC], n. 22689/07, § 82, CEDU 2012). Su questa base la camera ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4 (paragrafi 171-173 della sentenza della camera).

B. Tesi delle parti

1. I ricorrenti

260. I ricorrenti lamentano di non avere avuto la possibilità di esporre a un'autorità italiana le condizioni degradanti alle quali erano stati sottoposti durante la loro privazione della libertà. Aggiungono che nei decreti di respingimento era indicata la possibilità di impugnarli, entro un termine di sessanta giorni, dinanzi al giudice di pace di Agrigento. Tuttavia, fanno notare che il ricorso non avrebbe sospeso l'esecuzione del rimpatrio. I ricorrenti considerano che sia chiaramente accertato nella giurisprudenza della Corte (fanno riferimento soprattutto alla sentenza *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 206) che il carattere sospensivo di un ricorso è in questa materia una condizione per la sua effettività. Ciò sarebbe solo una conseguenza logica del principio ermeneutico secondo il quale la Convenzione deve essere interpretata in modo tale da garantire dei diritti concreti ed effettivi, e non teorici o illusori. Per i ricorrenti, la valutazione della legittimità dell'espulsione deve infatti avvenire prima dell'esecuzione di quest'ultima.

261. I ricorrenti affermano che la violazione che hanno subito è ancora più grave di quella dichiarata dalla Corte nella causa *Čonka*, sopra citata, in cui la legislazione nazionale prevedeva *in abstracto* la possibilità di una sospensione dell'esecuzione dell'espulsione. Nella presente causa, invece, nei decreti di respingimento era chiaramente indicato che un eventuale ricorso non avrebbe mai potuto avere effetto sospensivo.

262. Inoltre, i ricorrenti negano di aver ricevuto copia dei decreti di respingimento, come secondo loro dimostra la circostanza che la loro firma non compare sul verbale di notifica. Del resto, essi non avrebbero avuto la possibilità di entrare in contatto con dei legali perché gli avvocati, spiegano, non avevano accesso ai luoghi in cui erano trattenuti e non era possibile raggiungerli telefonicamente da questi luoghi.

263. Per quanto riguarda i decreti del giudice di pace di Agrigento che avevano annullato due decreti di respingimento (paragrafo 31 *supra*), i

ricorrenti osservano che questi ultimi riguardavano due migranti per i quali il respingimento non era stato eseguito e che, in applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 268 del 1998, erano stati assegnati a un CIE (paragrafo 27 *supra*). I migranti interessati, spiegano, avevano contestato la legittimità del respingimento come base giuridica del loro trattenimento presso il CIE, e lo avevano potuto fare perché si trovavano ancora sul territorio italiano. Ora, i ricorrenti indicano che, contrariamente a quei migranti, essi avrebbero potuto contestare i decreti di respingimento soltanto come base giuridica del loro rinvio, e soltanto dopo il loro ritorno in Tunisia.

2. Il Governo

264. Il Governo conferma il suo argomento secondo il quale i ricorrenti potevano impugnare i decreti di respingimento dinanzi al giudice di pace di Agrigento (paragrafo 126 *supra*).

C. Intervento di terzi

265. Il Centro AIRE e l'ECRE sostengono che, anche in assenza di una indicazione esplicita in tal senso, la «direttiva rimpatri» (paragrafo 41 *supra*) e il Codice frontiere Schengen, letti alla luce della Convenzione e della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, dovrebbero essere interpretati nel senso che, in caso di espulsione collettiva, le vie di ricorso contro i rinvii devono avere un effetto di pieno diritto sospensivo.

D. Valutazione della Corte

266. Come la camera, la Corte rammenta anzitutto che, secondo la sua giurisprudenza costante, l'articolo 5 § 4 della Convenzione costituisce una *lex specialis* rispetto alle esigenze più generali dell'articolo 13 (*Nikolova c. Bulgaria* [GC], n. 31195/96, § 69, CEDU 1999-II, e *Ruiz Rivera c. Svizzera*, n. 8300/06, § 47, 18 febbraio 2014). Nel caso di specie, i fatti all'origine della doglianza sollevata dai ricorrenti dal punto di vista dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 5 sono identici a quelli esaminati sotto il profilo dell'articolo 5 § 4, e sono dunque assorbiti dalle conclusioni alle quali la Corte è giunta per quanto riguarda quest'ultima disposizione (*De Jong, Baljet e Van den Brink c. Paesi Bassi*, 22 maggio 1984, § 60, serie A n. 77, e *Chahal*, sopra citata, §§ 126 e 146).

267. Resta da esaminare se vi sia stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione e con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

1. I principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

268. L'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta di avvalersi dei diritti e delle libertà della Convenzione così come sono da essa sanciti. Questa disposizione ha dunque come conseguenza quella di esigere un ricorso interno che permetta di esaminare il contenuto di un «motivo difendibile» basato sulla Convenzione e di offrire una riparazione adeguata. La portata dell'obbligo che l'articolo 13 fa pesare sugli Stati contraenti varia in funzione della natura del motivo di ricorso del ricorrente. Tuttavia, il ricorso che l'articolo 13 esige deve essere «effettivo» in pratica come in diritto. La «effettività» di un «ricorso» ai sensi dell'articolo 13 non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il ricorrente. Parimenti, l'«istanza» di cui parla questa disposizione non deve necessariamente essere una istituzione giudiziaria, ma in tal caso i suoi poteri e le garanzie che essa presenta devono essere presi in considerazione per valutare l'effettività del ricorso che viene esercitato dinanzi ad essa. Inoltre, l'insieme dei ricorsi offerti dal diritto interno può soddisfare le esigenze dell'articolo 13, anche se nessuno di loro vi risponde interamente da solo (si vedano, fra molti altre, *Kudła*, sopra citata, § 157, e *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 197).

2. Applicazione dei principi sopra citati nel caso di specie

269. La Corte rammenta innanzitutto di aver dichiarato ricevibili i motivi dei ricorrenti relativi ad una violazione del profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Anche se, per i motivi sopra esposti, non ha concluso che vi è stata violazione di queste due disposizioni, essa ritiene comunque che le doglianze sollevate dagli interessati dal punto di vista di queste ultime non fossero manifestamente infondate e ponessero serie questioni di fatto e di diritto che necessitavano di essere esaminate sul merito. Si trattava, pertanto, di motivi di ricorso «difendibili» ai fini dell'articolo 13 della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 201).

a) Sulla violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3

270. Come la camera, la Corte osserva che il Governo non ha indicato alcuna via di ricorso che avrebbe permesso ai ricorrenti di denunciare le condizioni di accoglienza nel CSPA di Contrada Imbriacola o a bordo delle navi *Vincent* e *Audacia*. Un ricorso dinanzi al giudice di pace contro i decreti di respingimento sarebbe stato utile unicamente per contestare la legittimità del loro rinvio. Del resto, questi decreti sono stati adottati soltanto alla fine del trattenimento degli interessati.

271. Di conseguenza vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione.

b) Sulla violazione dell'articolo 13 della Convention in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4

272. Dal momento che i ricorrenti lamentano l'assenza di un ricorso effettivo per contestare la loro espulsione dal punto di vista del suo carattere collettivo, la Corte osserva che i decreti di respingimento indicavano espressamente che le persone interessate avevano la possibilità di contestarli attraverso un ricorso da presentarsi entro sessanta giorni dinanzi al giudice di pace di Agrigento (paragrafo 19 *supra*). La Corte non dispone di alcun elemento che le permetta di dubitare *a priori* dell'efficacia di un tale ricorso. Inoltre, il Governo ha prodotto due decreti del giudice di pace di Agrigento da cui risulta che, adito da due migranti, tale magistrato ha esaminato la procedura di adozione dei decreti di respingimento impugnati e ne ha valutato la legittimità alla luce del diritto interno e della Costituzione. Il giudice di pace, in particolare, ha pronunciato l'annullamento dei decreti controversi in quanto era trascorso un lasso di tempo eccessivo tra l'identificazione di ciascun migrante irregolare e l'adozione degli stessi (paragrafi 30-31 *supra*). Come la camera, la Corte non vede alcun motivo per dubitare che, nell'ambito di un ricorso avverso un decreto di respingimento, il giudice di pace possa esaminare anche una eventuale doglianza relativa al fatto che non sia stata presa in considerazione la situazione personale del migrante interessato e, dunque, in sostanza, al carattere collettivo dell'espulsione.

273. La Corte osserva, per di più, che dai verbali che accompagnano i decreti di respingimento emerge che i ricorrenti avevano rifiutato di «firmare e ricevere copia» di tali documenti (paragrafo 20 *supra*). I ricorrenti non hanno prodotto dinanzi alla Corte alcun elemento che possa far dubitare della veridicità di tale annotazione, e pertanto non possono imputare alle autorità né un'eventuale mancanza di conoscenza del contenuto dei decreti in questione né le difficoltà che questa mancanza di informazione avrebbe potuto comportare nella preparazione di un ricorso dinanzi al giudice di pace di Agrigento.

274. Se in effetti esisteva un ricorso, esso non sospendeva «in nessun caso» l'esecuzione dei decreti di respingimento (paragrafo 19 *supra*). La Corte deve dunque determinare se l'assenza di effetto sospensivo, di per sé, sia costitutiva di una violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

275. La camera ha risposto affermativamente, basandosi sulla sentenza *De Souza Ribeiro*, sopra citata, il cui paragrafo 82 recita:

«82. Quando si tratta di un motivo di ricorso in base al quale l'espulsione dell'interessato lo esporrà a un rischio reale di subire un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione, tenuto conto dell'importanza che la Corte attribuisce a tale disposizione e della natura irreversibile del danno che potrebbe essere causato qualora si realizzasse il rischio di tortura o di maltrattamenti, l'effettività di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 richiede imperativamente un controllo accurato da parte di un'autorità nazionale (*Chamaïev e altri c. Georgia e*

Russia, n. 36378/02, § 448, CEDU 2005-III), un esame indipendente e rigoroso di qualsiasi doglianza secondo la quale esistono motivi di ritenere che sussista un rischio di trattamento contrario all'articolo 3 (*Jabari*, sopra citata, § 50) nonché una celerità particolare (*Batu e altri c. Turchia*, nn. 33097/96 e 57834/00, § 136, CEDU 2004-IV). In questo caso, l'effettività richiede anche che gli interessati dispongano di un ricorso di pieno diritto sospensivo (*Gebremedhin [Gaberamadhien]*, sopra citata, § 66, e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, § 200, CEDU 2012). Gli stessi principi si applicano quando l'espulsione espone il ricorrente a un rischio reale di lesione del suo diritto alla vita, protetto dall'articolo 2 della Convenzione. Infine, l'esigenza di un ricorso di pieno diritto sospensivo è stata confermata per le doglianze relative all'articolo 4 del Protocollo n. 4 (*Čonka*, sopra citata, §§ 81-83, e *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 206).»

276. La Corte osserva che, se è vero che sembra stabilire la necessità di un «ricorso di pieno diritto sospensivo (...) per le doglianze relative all'articolo 4 del Protocollo n. 4», l'ultima frase del paragrafo 82 sopra citato non può essere considerata separatamente. Al contrario, deve essere compresa alla luce di tutto il paragrafo, che stabilisce l'obbligo degli Stati di prevedere un tale ricorso quando l'interessato afferma che l'esecuzione dell'espulsione lo esporrebbe a un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione o di violazione del suo diritto alla vita, protetto dall'articolo 2 di quest'ultima, e ciò a causa della natura irreversibile del danno che potrebbe essere causato se tale rischio diventasse reale. È altresì opportuno osservare che l'ultima affermazione contenuta nel paragrafo 82 della sentenza *De Souza Ribeiro* è corroborata dalla citazione delle sentenze *Čonka* (sopra citata, §§ 81-83), e *Hirsi Jamaa e altri* (sopra citata, § 206). Tuttavia, queste ultime riguardavano delle situazioni in cui gli interessati desideravano allertare le autorità nazionali sul rischio di sottoposizione a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione nei paesi di destinazione, e non sul presunto carattere collettivo della loro espulsione nel paese di accoglienza.

277. La Corte ritiene che, quando, come nella presente causa, un ricorrente non afferma che nel paese di destinazione potrebbero verificarsi delle violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, l'allontanamento dal territorio dello Stato convenuto non lo espone a un danno potenzialmente irreversibile.

278. Il rischio di un simile danno non esiste, ad esempio, quando l'interessato afferma che la sua espulsione pregiudicherebbe il suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare. Questa situazione è prevista nel paragrafo 83 della sentenza *De Souza Ribeiro*, che deve essere armonizzato con il paragrafo che lo precede, così formulato:

«Invece, per quanto riguarda gli allontanamenti di stranieri contestati sulla base di un dedotto pregiudizio alla vita privata e familiare, l'effettività non richiede che gli interessati dispongano di un ricorso di pieno diritto sospensivo. Rimane comunque il fatto che in materia di immigrazione, quando esiste un motivo di ricorso difendibile secondo il quale una espulsione rischia di pregiudicare il diritto dello straniero al rispetto della sua vita privata e familiare, l'articolo 13 della Convenzione in

combinato disposto con l'articolo 8 esige che lo Stato fornisca alla persona interessata una possibilità effettiva di contestare la decisione di espulsione o di rifiuto di un permesso di soggiorno e di ottenere un esame delle questioni pertinenti sufficientemente approfondito e che offra garanzie procedurali adeguate, da parte di un organo interno competente che fornisca garanzie di indipendenza e imparzialità (*M. e altri c. Bulgaria*, n. 41416/08, §§ 122 - 132, 26 luglio 2011, e, *mutatis mutandis*, *Al-Nashif c. Bulgaria*, n. 50963/99, § 133, 20 giugno 2002).»

279. Secondo la Corte, analoghe considerazioni si applicano quando un ricorrente afferma che la procedura seguita per ordinare la sua espulsione ha avuto un carattere «collettivo» senza lamentare nel contempo che essa lo avrebbe esposto a un pregiudizio irreversibile risultante da una violazione degli articoli 2 o 3 della Convenzione. Ne consegue che, in questo caso, la Convenzione non impone agli Stati l'obbligo assoluto di garantire un rimedio di pieno diritto sospensivo, ma si limita a esigere che la persona interessata abbia una possibilità effettiva di contestare la decisione di espulsione ottenendo un esame sufficientemente approfondito delle sue doglianze da parte di un organo interno indipendente e imparziale. La Corte ritiene che il giudice di pace di Agrigento soddisfacesse a queste esigenze.

280. La Corte tiene anche a precisare che l'assenza di effetto sospensivo del ricorso di cui il ricorrente disponeva non è stata una considerazione decisiva per concludere, nella causa *De Souza Ribeiro*, che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione. Tale conclusione è stata basata sul fatto che il motivo di ricorso «difendibile» del ricorrente, relativo all'incompatibilità del suo allontanamento con l'articolo 8 della Convenzione, era stato scartato con modalità rapide, se non addirittura sbrigative (il ricorrente aveva adito il tribunale amministrativo il 26 gennaio 2007 alle ore 15.11, ed era stato allontanato verso il Brasile lo stesso giorno alle ore 16.00 – si veda *De Souza Ribeiro*, sopra citata, §§ 84-100, e in particolare, §§ 93-94 e 96).

281. Di conseguenza, l'assenza di effetto sospensivo di un ricorso contro una decisione di allontanamento non è di per sé costitutiva di una violazione dell'articolo 13 della Convenzione quando, come nel caso di specie, i ricorrenti non lamentano un rischio reale di violazione dei diritti garantiti dagli articoli 2 e 3 nel paese di destinazione.

Non vi è stata pertanto violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

VIII. SULL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

282. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

283. I ricorrenti chiedono la somma di 65.000 EUR ciascuno per il danno morale che avrebbero subito. Essi affermano che tale importo si giustifica a causa della gravità delle violazioni di cui sono stati vittime, e chiedono che tale somma sia versata sul loro conto bancario tunisino.

284. Il Governo considera che le richieste di equa soddisfazione dei ricorrenti «non sono accettabili».

285. Alla luce delle circostanze particolari del caso di specie e delle conclusioni alle quali è giunta per quanto riguarda le varie doglianze dei ricorrenti, la Corte considera che sia opportuno accordare a ciascuno dei ricorrenti la somma di 2.500 EUR per il danno morale, ossia la somma complessiva di 7.500 EUR per tutti e tre.

B. Spese

286. I ricorrenti chiedono anche la somma di 25.236,89 EUR per le spese sostenute dinanzi alla Corte. Tale somma comprende: le spese di viaggio dei loro rappresentanti per recarsi a Tunisi (432,48 EUR); le spese di viaggio dei loro rappresentanti per recarsi all'udienza dinanzi alla Grande Camera (700 EUR); le spese di traduzione delle osservazioni dinanzi alla camera (912,03 EUR) e dinanzi alla Grande Camera (1.192,38 EUR); le spese di consulenza di un avvocato esperto in materia di contenzioso internazionale dei diritti umani (3.000 EUR) e di un avvocato esperto in diritto dell'immigrazione (3.000 EUR); e gli onorari dei loro rappresentanti dinanzi alla Corte (in totale, 16.000 EUR). I rappresentanti dei ricorrenti indicano di avere anticipato tali spese e chiedono che la somma accordata dalla Corte a questo titolo sia versata direttamente sui loro rispettivi conti bancari.

287. Il Governo non ha presentato osservazioni su questo punto.

288. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute soltanto nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nella fattispecie, e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene eccessiva la somma totale richiesta per le spese sostenute per il procedimento dinanzi ad essa (25.236,89 EUR), e decide di accordare la somma di 15.000 EUR a questo titolo ai ricorrenti congiuntamente. Tale somma dovrà essere versata direttamente sui conti bancari dei rappresentanti dei ricorrenti (si veda, *mutatis mutandis*, *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, n. 21722/11, § 219, CEDU 2013).

C. Interessi moratori

289. La Corte ritiene appropriato basare il tasso degli interessi moratori

sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, all'unanimità, che al Governo è precluso invocare il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne;
2. *Rigetta*, all'unanimità, l'eccezione preliminare del Governo relativa alla inapplicabilità dell'articolo 5 nel caso di specie;
3. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 2 della Convenzione;
5. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione;
6. *Dichiara*, all'unanimità, che non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione per quanto riguarda le condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola;
7. *Dichiara*, all'unanimità, che non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione per quanto riguarda le condizioni di accoglienza dei ricorrenti a bordo delle navi *Vincent e Audacia*;
8. *Dichiara*, con sedici voti contro uno, che non vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
9. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione;
10. *Dichiara*, con sedici voti contro uno, che non vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4;
11. *Dichiara*, con quindici voti contro due, che lo Stato convenuto deve versare a ciascun risorcente, entro tre mesi, la somma di 2.500 EUR (duemilacinquecento euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;

12. *Dichiara*, all'unanimità,

- a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti congiuntamente, sui conti bancari dei loro rappresentanti, entro tre mesi, la somma di 15.000 EUR (quindicimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dai ricorrenti, per le spese;
- b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tale importo e l'importo di cui al punto 11 *supra* dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

13. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese e in inglese, poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 15 dicembre 2016.

Johan Callewaert
Cancelliere aggiunto

Luis López Guerra
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione delle opinioni separate seguenti:

- opinione concordante del giudice Raimondi;
- opinione parzialmente dissenziente del giudice Dedov;
- opinione parzialmente dissenziente del giudice Serghides.

L.L.G.
J.C.

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE RAIMONDI

1. Condivido pienamente questa sentenza della Grande Camera. Su parecchi aspetti essa conferma la sentenza della camera, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4 della Convenzione, la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione, e la non violazione dell'articolo 3 della Convenzione, mentre per altri aspetti se ne discosta per quanto riguarda le condizioni di accoglienza dei ricorrenti a bordo delle navi *Vincent e Audacia*.

2. Questi ultimi punti riguardano la non violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola, la non violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, nonché la non violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4. Su questi tre aspetti la maggioranza della camera, di cui facevo parte, aveva riscontrato delle violazioni.

3. A seguito dell'esame della causa da parte della Grande Camera, sono ormai convinto che su questi tre punti quest'ultima abbia giustamente optato per la non violazione. Pertanto, nella presente opinione, mi ripropongo di esporre qualche breve osservazione su questi tre punti.

I. Non violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola

4. In merito alle condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola, la Camera ha osservato anzitutto che, a causa degli eventi che avevano contraddistinto la «primavera araba», l'isola di Lampedusa aveva dovuto far fronte, nel 2011, a una situazione eccezionale caratterizzata da forti ondate migratorie e a una crisi umanitaria, che avevano fatto pesare una molteplicità di obblighi sulle autorità italiane creando difficoltà di carattere organizzativo e logistico (paragrafi 124-127 della sentenza della camera). Tuttavia, secondo la Camera, tali fattori non potevano dispensare lo Stato convenuto dall'obbligo di garantire ai ricorrenti condizioni private della libertà compatibili con il rispetto della loro dignità umana, tenuto conto dei termini assoluti in cui è formulato l'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 128 della sentenza della camera). La camera aveva poi considerato, riguardo alle condizioni di accoglienza nel CSPA, che i rapporti della commissione straordinaria del Senato italiano, di Amnesty International e della sottocommissione *ad hoc* dell'APCE corroboravano le asserzioni dei ricorrenti concernenti il sovraffollamento e l'insalubrità generale del CSPA; da qui la constatazione della violazione dell'articolo 3 della Convenzione, nonostante la breve durata – tra i due e i tre giorni – della permanenza degli interessati (paragrafi 130-136 della sentenza della camera).

5. Riconsiderando la situazione alla luce delle deliberazioni della Grande Camera, penso che effettivamente, dato il carattere eccezionale della situazione e di altri fattori quali la giovane età e la buona salute dei ricorrenti, e soprattutto la brevità del periodo di esposizione alle condizioni di vita indubbiamente difficili del Centro di Contrada Imbriacola, sia opportuno approvare la conclusione della maggioranza, che si è allineata in particolare alla soluzione adottata dalla Corte nella causa *Aarabi c. Grecia* (n. 39766/09, §§ 42-51, 2 aprile 2015 (in cui un giovane cittadino libanese era stato detenuto in particolare dall'11 al 13 luglio 2009, dunque per un periodo molto breve, nei locali della guardia costiera dell'isola di Chios, e in altre zone (in particolare tredici giorni nel centro di Mersinidi) che non è stato oggetto di alcun rapporto internazionale critico per il periodo controverso; peraltro un rapporto che riguardava i periodi successivi non ha fatto menzione di alcun problema di igiene).

6. La sentenza mette bene in evidenza la situazione di estrema difficoltà alla quale le autorità italiane hanno dovuto far fronte all'epoca controversa, a causa di un'ondata eccezionale di arrivi e delle complicazioni create dalla rivolta verificatasi nel CSPA.

7. Pertanto, come afferma la Grande Camera, se le limitazioni inerenti a tale crisi non possono, di per sé, giustificare una violazione dell'articolo 3, sarebbe quanto meno artificioso esaminare i fatti del caso di specie prescindendo dal contesto generale in cui si sono verificati.

8. Alla luce di tale premessa, condivido pienamente l'analisi della Grande Camera e le sue conclusioni su questo punto (si vedano, in particolare, i paragrafi 187-201 della sentenza).

II. Non violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione

9. Quanto alla questione se, nella fattispecie, sarebbe ravvisabile un caso di espulsione collettiva, vietata dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, la Grande Camera ha risposto negativamente.

10. La camera, da parte sua, aveva rilevato che i ricorrenti erano stati oggetto di decreti di respingimento individuali, ma che questi ultimi erano redatti in termini identici, in quanto le uniche differenze erano i dati personali delle persone interessate. Secondo la camera, benché i ricorrenti fossero stati oggetto di una procedura di identificazione, ciò non consentiva, di per sé, di escludere l'esistenza di un'espulsione collettiva ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Inoltre, la camera ha osservato che i decreti di respingimento non contenevano alcun riferimento alla situazione personale degli interessati e che il Governo non aveva prodotto alcun documento per provare che si fossero tenuti dei colloqui individuali sulla situazione specifica di ciascun ricorrente. La camera ha anche tenuto conto del fatto che un gran numero di persone della stessa origine aveva conosciuto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa sorte dei ricorrenti, e ha

ricordato che l'accordo italo-tunisino – non pubblico – di aprile 2011, prevedeva il rinvio dei migranti irregolari tunisini con procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione della persona interessata ad opera delle autorità consolari tunisine. La camera ha ritenuto che tali elementi fossero sufficienti per dichiarare che si era trattato di un'espulsione collettiva.

11. Gli elementi posti in evidenza dalla camera non sono privi di rilievo, in quanto il meccanismo adottato consentiva in sostanza l'espulsione dei ricorrenti sulla semplice base della loro appartenenza a un gruppo, senza invitarli specificamente a esprimere alle autorità italiane i motivi che potevano giustificare una richiesta di protezione internazionale.

12. Tuttavia, da una parte trovo ragionevole l'analisi dei fatti svolta dalla Grande Camera. La sentenza rileva che al momento della loro prima identificazione, che secondo il Governo è avvenuta nel momento in cui sono state scattate le foto e prelevate le impronte digitali (paragrafo 224 della sentenza), o in qualsiasi altro momento durante il loro trattenimento al CSPA e a bordo delle navi, i ricorrenti hanno avuto modo di avvertire le autorità in merito a possibili ragioni che giustificavano il loro soggiorno in Italia o che si opponevano al loro rinvio. La sentenza pone anche l'accento sul fatto che, come sostengono il Governo (paragrafo 225 della sentenza) e il GIP di Palermo (paragrafi 25 e 27 della sentenza), e senza che i ricorrenti lo contestino, settantadue migranti presenti al CSPA di Lampedusa al momento dell'incendio hanno manifestato la loro intenzione di presentare una domanda di asilo, e questo ha bloccato la procedura di rinvio e ha comportato il loro trasferimento in altri centri di accoglienza. È vero che i ricorrenti hanno dichiarato che le loro circostanze individuali non permettevano di invocare la protezione internazionale (paragrafo 222 della sentenza), ma, come osserva la Grande Camera, nell'ambito di un procedimento di espulsione, la possibilità di presentare una domanda di asilo è una garanzia fondamentale, e nulla consente di ritenere che le autorità italiane, che sono state all'ascolto dei migranti che intendevano invocare il principio di non respingimento, sarebbero rimaste passive se fossero stati dedotti altri ostacoli legittimi e legalmente difendibili al rinvio degli interessati.

13. Dall'altra parte, la principale preoccupazione della camera è stata quella di proteggere i ricorrenti da un'espulsione che non sarebbe avvenuta in seguito a un esame rigoroso della loro situazione individuale, ma le osservazioni seguenti possono rassicurare su questo punto.

14. Alla luce delle deliberazioni della Grande Camera, posso concordare con il livello di protezione fissato al paragrafo 248 della sentenza, vale a dire che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non garantisce in qualsiasi circostanza il diritto a un colloquio individuale; i requisiti di tale disposizione possono infatti essere soddisfatti quando ogni straniero ha la possibilità, reale ed effettiva, di invocare gli argomenti che si oppongono

alla sua espulsione, e quando questi ultimi sono esaminati in modo adeguato dalle autorità dello Stato convenuto.

15. Approvo pertanto la constatazione di non violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

III. Non violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4

16. Per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo alla violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4, la maggioranza della camera, constatando una violazione di tale disposizione, ha osservato che nell'ambito di un ricorso contro i decreti di respingimento, il giudice di pace poteva controllarne la legittimità alla luce del diritto nazionale e della Costituzione italiana. La camera ne ha dedotto che i ricorrenti avrebbero potuto lamentare il carattere collettivo della loro espulsione e che non vi era alcuna prova che tale doglianza sarebbe stata ignorata dal giudice di pace. Rimaneva comunque il fatto che, secondo la camera, i decreti di respingimento indicavano esplicitamente che un eventuale ricorso al giudice di pace non aveva effetto sospensivo, e ciò sembrava essere in contrasto con la giurisprudenza enunciata dalla Grande Camera nella sentenza *De Souza Ribeiro c. Francia* ([GC], n. 22689/07, § 82, CEDU 2012).

17. A seguito delle deliberazioni della Grande Camera, riconosco senza difficoltà che la lettura della sentenza *De Souza Ribeiro c. Francia* effettuata dalla camera sia andata al di là delle esigenze messe in evidenza da questa giurisprudenza.

18. In merito alla mancanza di effetto sospensivo del ricorso, la Grande Camera ha osservato che, se è vero che la giurisprudenza *De Souza Ribeiro* sembra dimostrare la necessità di un «ricorso con pieno effetto sospensivo (...) per i motivi relativi all'articolo 4 del Protocollo n. 4», l'ultima frase del paragrafo 82 di detta sentenza deve essere interpretata alla luce dell'intero paragrafo che stabilisce l'obbligo degli Stati di prevedere un simile ricorso quando l'interessato sostiene che l'esecuzione dell'espulsione lo esporrebbe a un rischio effettivo di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione o di violazione del suo diritto alla vita, tutelato dall'articolo 2 della stessa, e ciò a fronte della natura irreversibile del danno che può essere causato in caso di realizzazione del rischio. La Grande Camera ha inoltre osservato che l'ultima affermazione contenuta nel paragrafo 82 della sentenza *De Souza Ribeiro* è corroborata dalla citazione delle sentenze *Čonka c. Belgio* (n. 51564/99, §§ 81-83, CEDU 2002-I), e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* ([GC], n. 27765/09, § 206, CEDU 2012). Tuttavia, queste ultime riguardavano situazioni in cui gli interessati intendevano informare le autorità nazionali del rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 della

Convenzione nei paesi di destinazione, e non dell'asserito carattere collettivo della loro espulsione nel paese di accoglienza.

19. Condivido questa lettura della giurisprudenza *De Souza Ribeiro* e la conclusione della Grande Camera secondo cui quando, come nel caso di specie, il ricorrente non sostiene che nel paese di destinazione potrebbero verificarsi le violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, l'allontanamento dal territorio dello Stato convenuto non lo espone a un danno potenzialmente irreversibile e l'esistenza di un ricorso con effetto sospensivo non è quindi necessaria per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

* * *

In conclusione, ritengo che questa importante sentenza offra risposte equilibrate e ragionevoli alle difficili questioni sollevate nella presente causa, e contribuisca a fissare la giurisprudenza della Corte su alcuni punti essenziali nel quadro di una crisi migratoria senza precedenti, che sicuramente non ha finito di alimentare il flusso di ricorsi rivolti alla Corte di Strasburgo. I ricorsi in materia di immigrazione che sono già pendenti e quelli che arriveranno saranno esaminati dalla Corte sulla base di principi giurisprudenziali particolarmente precisi e chiari, al consolidamento dei quali questa sentenza apporterà un notevole contributo.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE DEDOV

(Traduzione)

Condivido la conclusione della Corte che constata determinate violazioni dell'articolo 5 della Convenzione in ragione della mancanza di base giuridica e del principio della «qualità della legge», anche se la detenzione iniziale dei migranti era ragionevole alla luce delle norme della Convenzione per impedire loro di entrare irregolarmente nel paese (articolo 5 § 1 f)) e le autorità hanno rispettato tutte le necessarie garanzie procedurali (riguardanti l'arbitrarietà, la valutazione della regolarità dell'ingresso, la valutazione delle circostanze individuali e i termini richiesti). I ricorrenti non hanno presentato alcun argomento che dimostri che le autorità avrebbero leso principi o garanzie, in particolare il principio della certezza del diritto, o che essi non avrebbero compreso in quale situazione giuridica si trovassero dal momento del loro arrivo.

Pertanto, non posso ritenere che «la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfacesse il principio generale della certezza del diritto e non concordasse con lo scopo di tutelare l'individuo dall'arbitrarietà» (paragrafo 107 della sentenza). La stessa impostazione potrebbe essere applicata agli accordi bilaterali tra l'Italia e la Tunisia – indipendentemente dal fatto che questi accordi siano stati o meno accessibili ai ricorrenti (paragrafi 102 e 103 della sentenza) – visto che i ricorrenti si erano messi in una situazione irregolare, contro la presunzione del diritto sovrano di ogni Stato di controllare le proprie frontiere.

Inoltre, in una situazione di crisi migratoria, in cui migliaia di migranti illegali arrivavano contemporaneamente sulle coste italiane, l'obbligo di limitare il periodo di detenzione al «tempo strettamente necessario per accertare l'identità del migrante e la legittimità della sua presenza sul territorio italiano» (paragrafo 104 della sentenza), senza prendere in considerazione il tempo che occorreva per organizzare le misure di espulsione o per convalidare la restrizione della libertà di ogni migrante entro quarantotto ore (paragrafo 105 della sentenza), poneva un onere eccessivo per le autorità.

Pertanto, le autorità hanno offerto ai ricorrenti tutta l'assistenza necessaria per salvare la loro vita. Tuttavia, gli interessati hanno rifiutato di collaborare con le autorità e hanno provocato disagi ad altre persone legalmente residenti in Italia, partecipando a una sommossa che ha causato disordini di ampia portata.

Tuttavia, dato che il governo convenuto non ha riconosciuto il fatto stesso della detenzione, può essere opportuno che la Corte invii un segnale alle autorità italiane quanto alla necessità di migliorare la qualità della legge. Le autorità hanno ora la possibilità di stabilire le stesse garanzie

procedurali ai fini di qualsiasi misura legittima ai sensi dell'articolo 5 § 1 f), della Convenzione, adottata nell'ambito di procedure di espulsione o di estradizione o, come nella fattispecie, per impedire ai migranti di entrare irregolarmente nel paese.

Per le ragioni che precedono, ho votato contro la concessione ai ricorrenti di un risarcimento per il danno morale.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SERGHIDES

(Traduzione)

1. La sola conclusione della maggioranza che, mio malgrado, non posso condividere, è la constatazione di non violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, letto isolatamente o in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione. Al pari della maggioranza, ritengo che il termine «espulsione» di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 debba essere interpretato «nel senso generico ad essa riconosciuto nel linguaggio corrente (mandare via da un luogo)» (paragrafi 243-244 della sentenza), e approvo pertanto anche la sua decisione di rigettare l'argomento del Governo secondo cui l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non si applica nel caso di specie in quanto i ricorrenti sarebbero stati oggetto di un «respingimento con accompagnamento alla frontiera» (in virtù di accordi bilaterali tra l'Italia e la Tunisia) e non di una «espulsione».

2. Occorre anzitutto rilevare che il Protocollo n. 4 è entrato in vigore per l'Italia il 27 maggio 1982.

3. Condivido il ragionamento seguente esposto dalla camera nella sua sentenza (paragrafi 156–157) secondo cui vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n.4:

«156. Tuttavia, secondo la Corte, la semplice messa in atto di una procedura di identificazione non è sufficiente per escludere l'esistenza di una espulsione collettiva. Inoltre essa ritiene che una pluralità di elementi inducano a ritenere che, nel caso di specie, l'espulsione contestata avesse carattere collettivo. In particolare, i decreti di respingimento non contengono alcun riferimento alla situazione personale degli interessati; il Governo non ha prodotto alcun documento che possa provare che i colloqui individuali che vertevano sulla situazione specifica di ogni ricorrente si sarebbero svolti prima dell'adozione di questi decreti; numerose persone aventi la stessa origine hanno conosciuto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa sorte dei ricorrenti; gli accordi bilaterali con la Tunisia (paragrafi 28-30 *supra*) non sono stati resi pubblici e prevedevano il rimpatrio dei migranti irregolari tunisini tramite procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari tunisine.

157. Ciò basta alla Corte per escludere l'esistenza di garanzie sufficienti di una presa in carico reale e differenziata della situazione individuale di ciascuna delle persone interessate (si veda, *mutatis mutandis*, *Čonka*, sopra citata, §§ 61-63).»

A. Sul punto di stabilire se la procedura di riammissione semplificata, prevista negli accordi tra l'Italia e la Tunisia, sia stata seguita nel caso di specie

4. Risulta chiaramente dalla sentenza (paragrafo 250) che la seconda procedura di identificazione cui i ricorrenti sono stati sottoposti prima di

salire a bordo degli aerei con destinazione Tunisi è stata condotta dal console tunisino e non da un rappresentante delle autorità italiane. Ciò corrispondeva esattamente alla procedura semplificata, basata su una semplice identificazione della persona interessata da parte delle autorità consolari tunisine, conformemente agli accordi bilaterali conclusi con la Tunisia e come indicato nel passaggio sopra citato della sentenza della camera (paragrafo 156).

5. Nel verbale di una riunione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica tunisina e il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana, svoltasi a Tunisi il 4 e 5 aprile 2011 (allegato 2ter alla domanda di rinvio, § 2), è stato convenuto in particolare che «[p]er i cittadini tunisini che arriveranno in Italia dopo la firma del presente verbale, la verifica della cittadinanza tunisina sarà effettuata mediante una procedura semplificata sul luogo di arrivo in Italia». L'accordo del 2011 integra un precedente accordo bilaterale, costituito da uno scambio di note del 6 agosto 1998 (Nota verbale, allegato 2 alla domanda di rinvio). Questo testo più completo, intitolato «Riammissione dei cittadini dei due paesi» (Parte II, § 1), stabilisce che tra i due Stati sono stati concordati i seguenti elementi:

«Ciascuna Parte si impegna a riprendere sul suo territorio, su richiesta dell'altra Parte e senza formalità, la persona che non soddisfa le condizioni d'ingresso o di soggiorno applicabili nel territorio della Parte richiedente qualora venga dimostrato o sia da dimostrare tramite la procedura di identificazione che ha la cittadinanza della Parte richiesta.»

Ai sensi del paragrafo 5 della stessa parte della Nota verbale, non esiste alcun obbligo giuridico di condurre un colloquio con la persona, poiché si tratta a quanto pare di una misura eccezionale lasciata alla discrezione dell'autorità consolare della Parte richiesta (ossia la Tunisia nella fattispecie), allo scopo di stabilire la cittadinanza del migrante:

«Se l'autorità consolare della Parte richiesta ritiene in qualsiasi ipotesi, e oltre ai mezzi di identificazione previsti al presente punto, di dover sentire la persona (...) ove ciò sia possibile (...). Quando è ormai possibile stabilire la cittadinanza sulla base di questa audizione, il lasciapassare è rilasciato senza indugio.»

L'accordo del 2011 non si riferisce neanche ad un colloquio obbligatorio, affermando semplicemente che «la riammissione dovrà in ogni caso essere effettuata in presenza dell'autorità consolare tunisina».

6. Come i ricorrenti indicano giustamente nelle loro osservazioni del 22 aprile 2016 (al paragrafo 64), essi sono stati «rinviati in Tunisia unicamente sulla base della loro identificazione in quanto cittadini tunisini e senza che la loro situazione personale fosse stata debitamente esaminata». Ciò risulta anche dall'ammissione del Governo nella domanda di rinvio alla Grande Camera (paragrafo 10), che recita (passaggio segnato in grassetto nel testo originale):

«Alla luce degli accordi summenzionati, il Governo rileva che la sentenza presenta in sé alcune incoerenze riguardanti, in particolare, l'interpretazione e l'applicazione

dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, intitolato «Divieto di espulsioni collettive di stranieri» — che, nel caso di specie, non è stato violato in quanto i ricorrenti (che non sono stati arrestati né detenuti) sono stati rinviiati secondo la procedura semplificata prevista dagli accordi summenzionati, come hanno giustamente osservato i giudici Sajó e Vucinić nella loro «opinione parzialmente dissenziente» allegata alla sentenza della camera.»

7. Risulta chiaramente da tali accordi bilaterali e dagli allegati alla Nota verbale, i cui testi sono anch'essi allegati alla domanda di rinvio del Governo, che lo scopo degli accordi era quello di rafforzare la cooperazione tra i due paesi, tramite la riammissione nei loro rispettivi territori di qualsiasi persona che non rispondeva alle condizioni di ingresso e di residenza, sulla sola base della cittadinanza, senza altra formalità né colloquio individuale sul merito, e senza l'assistenza di un avvocato. Nella misura in cui un accordo bilaterale non prevede colloqui individuali obbligatori nel quadro di un'espulsione collettiva di stranieri, ritengo che esso violi le disposizioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Con tutto il rispetto che devo alla maggioranza, nel caso di specie vi è quindi stata una siffatta violazione, dato che sono stati seguiti questi accordi bilaterali, e non le disposizioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, con la conseguenza che le autorità competenti non hanno condotto colloqui individuali. La violazione è ancor più evidente in quanto l'accordo bilaterale del 5 aprile 2011 non era stato reso pubblico (paragrafo 37 della sentenza) e i ricorrenti non sapevano perché non fossero stati condotti dei colloqui individuali. Secondo la giurisprudenza della Corte, lo Stato resta responsabile rispetto alla Convenzione per gli impegni assunti in virtù di trattati posteriormente all'entrata in vigore della Convenzione (*Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, n. 61498/08, § 128, CEDU 2010, e *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], n. 45036/98, § 154, CEDU 2005–VI).

8. L'Italia non ha formulato alcuna riserva o dichiarazione relativa all'articolo 4 del Protocollo n. 4. L'unica riserva dell'Italia relativa a tale Protocollo riguarda l'articolo 3 di quest'ultimo, che non era applicabile nel caso di specie e che, comunque, riguardava soltanto la famiglia reale ed è stato revocato il 12 novembre 2012. Il fatto che l'Italia non abbia formulato alcuna riserva o dichiarazione riguardo le espulsioni collettive di cittadini tunisini sulla base dei suoi accordi bilaterali con la Tunisia, non le consente di agire nella presente causa sulla base di tali accordi piuttosto che su quella dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

9. Come giustamente osservato dal professor James Crawford (giudice della Corte internazionale di Giustizia), «l'espulsione collettiva di stranieri costituisce una grave violazione del diritto internazionale» (James Crawford, *«Chance, Order, Change: The Course of International Law»*, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 365, Leiden/Boston, 2013, p. 208, § 350). Più in particolare ha formulato le seguenti considerazioni:

«In linea di principio, uno Stato ha il diritto di stabilire chi può entrare nel suo territorio, fatte salve alcune restrizioni giuridiche. Tra queste, l'espulsione collettiva di stranieri costituisce una grave violazione del diritto internazionale, e l'articolo 4 è formulato come un divieto assoluto e inderogabile. In quanto tale, questa disposizione deve essere interpretata in maniera restrittiva e precisa.»

B. Sul punto di stabilire se l'obbligo procedurale di condurre colloqui individuali ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 sia imperativo e se il diritto procedurale corrispondente sia assoluto

10. La maggioranza sottolinea che «l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non sancisce in ogni circostanza il diritto a un colloquio individuale» e che «le esigenze di questa disposizione, infatti, possono essere soddisfatte quando ciascuno straniero ha la possibilità, reale ed effettiva, di invocare gli argomenti che si oppongono alla sua espulsione, e questi ultimi vengono esaminati in maniera adeguata dalle autorità dello Stato convenuto» (paragrafo 248 della sentenza). Essa osserva inoltre che «né nelle loro memorie né all'udienza dinanzi ad essa (...), i rappresentanti dei ricorrenti sono stati in grado di indicare il minimo motivo di fatto e/o giuridico che, secondo il diritto internazionale o nazionale, avrebbe potuto giustificare il soggiorno dei loro clienti sul territorio italiano e ostacolare il loro rinvio». Essa osserva poi che «questa circostanza porta a dubitare dell'utilità di un colloquio individuale nel caso di specie» (paragrafo 253 della sentenza).

11. Credo tuttavia che, ai fini dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 l'obbligo procedurale delle autorità nazionali competenti di condurre un colloquio individuale sia indispensabile. Esso consente di raggiungere lo scopo di tale disposizione e costituisce chiaramente una garanzia applicabile senza eccezioni, e non indebolisce il divieto formulato in termini assoluti. Il divieto di espulsioni collettive previsto da tale articolo è, in definitiva: a) un divieto di arbitrarietà, e b) un divieto di discriminazione. Per loro stessa natura, le espulsioni collettive di stranieri sono ritenute viziate da arbitrarietà e discriminazione, salvo se, beninteso, ad ogni straniero non venga garantito che l'obbligo procedurale sarà soddisfatto nello Stato interessato.

12. Con tutto il rispetto che devo ai miei colleghi della maggioranza, mi trovo nell'impossibilità di condividere l'interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 da essi adottata, per i seguenti motivi:

a) questa interpretazione si discosta dalla giurisprudenza precedentemente stabilita della Corte secondo la quale lo scopo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è quello di vietare agli Stati, in tutti i casi, di procedere a espulsioni collettive di stranieri senza esaminare, tramite la procedura del colloquio individuale, le circostanze personali di ciascuno di essi. In altre parole, tale interpretazione non tiene conto della natura imperativa dell'obbligo procedurale delle autorità di condurre dei colloqui individuali in tutti i casi di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4. Ciò può condurre a: i)

fornire alle autorità la facoltà di decidere di non salvaguardare lo stato di diritto, ossia di non adempiere l'obbligo procedurale a loro carico, a scapito del rispetto dei principi di effettività e di certezza del diritto; ii) lasciare l'attuazione delle garanzie previste dalla Convenzione solo a discrezione della polizia o delle autorità di immigrazione, contro cui la presunta violazione è diretta, e quindi rendere il ruolo di supervisione della Corte difficile, se non impossibile e inutile; iii) ignorare la necessità di proteggere gli stranieri coinvolti in una causa di espulsione collaterale contro ogni rischio di arbitrarità o abuso di potere; e iv) dissuadere gli stranieri, anche quelli che subiscono delle violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione, dal raggiungere le frontiere dei paesi europei comunicando loro che, in tali paesi, le garanzie procedurali sono lasciate alla discrezione delle autorità.

b) l'onere della prova che incombe allo Stato di dimostrare che un colloquio individuale è stato condotto in virtù dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è pertanto capovolto e trasferito sullo straniero interessato, che deve dimostrare di avere una possibilità reale ed effettiva di ottenere una tutela giuridica internazionale o altro, anche se ciò non è richiesto dall'articolo 4 del Protocollo n. 4.

c) questa interpretazione sottopone il diritto processuale assoluto di cui gode uno straniero ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, che gli garantisce una protezione contro le espulsioni collettive, alla condizione di assicurargli una possibilità reale ed effettiva di ottenere una tutela giuridica internazionale o altro. In altri termini, tale interpretazione aggiunge un'eccezione o limitazione implicita alla citata disposizione, che rende la garanzia inapplicabile a qualsiasi straniero che non possa presentare, con soddisfazione delle autorità di immigrazione, una domanda sostenibile di tutela giuridica internazionale.

d) questa interpretazione limita sostanzialmente, sia sul piano *ratione personae* che *ratione materiae*, la portata del divieto formulato in termini assoluti nell'articolo 4 del Protocollo n. 4 nonché l'applicazione di tale disposizione, violando così il suo scopo, il suo oggetto e la sua efficacia, e minando il livello di tutela che essa offre. Come si dimostrerà qui di seguito, quest'ultima ha lo scopo di vietare in termini assoluti le espulsioni simultanee e globali di stranieri, che sono membri dello stesso gruppo, semplicemente sulla base della loro appartenenza a tale gruppo, o della loro religione o nazionalità, senza che le autorità competenti tengano conto delle circostanze di ogni straniero mediante la procedura di colloquio individuale. Un colloquio individuale è importante perché è questo il modo migliore per rispettare lo scopo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, vale a dire evitare che degli esseri umani siano trattati come fossero bestiame nel quadro di espulsioni collettive globali che ledono la dignità umana.

e) questa interpretazione sottopone o assoggetta l'obbligo procedurale che sottende il divieto di espulsioni collettive ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 all'esistenza di un obbligo sostanziale che non è imposto da

questa disposizione, privando così il primo obbligo di ogni effetto utile. In altre parole, essa non tiene conto del fatto che senza colloquio individuale la garanzia procedurale viene meno, e la Corte accoglie l'argomento dello Stato convenuto secondo cui i ricorrenti non avevano diritto sostanziale a presentare argomenti contro la misura in questione o non hanno presentato alcuna domanda nonostante avessero la possibilità di farlo. Orbene, si dimentica che l'assenza di un'esplicita richiesta di asilo di protezione internazionale non dovrebbe esimere lo Stato dal suo obbligo procedurale.

f) limitando l'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alle persone che hanno una possibilità reale ed effettiva di ottenere una tutela giuridica internazionale o altro, la maggioranza trascura il fatto che tale disposizione, contrariamente all'articolo 2 § 1 dello stesso Protocollo, che si limita alle persone che si trovano regolarmente sul territorio di uno Stato, sia applicabile, indipendentemente dal fatto che gli stranieri interessati siano entrati regolarmente o irregolarmente sul territorio di uno Stato, e, in caso di ingresso regolare, indipendentemente dal fatto che il migrante interessato sia rimasto o meno in situazione regolare. Come spiegato di seguito, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 si applica principalmente a stranieri che sono entrati irregolarmente nel territorio di uno Stato.

g) infine, detta interpretazione priva in modo assoluto l'articolo 4 del Protocollo n. 4 della sua garanzia procedurale, togliendo al diritto processuale il suo scudo di protezione.

13. La maggioranza concorda con la tesi del Governo secondo cui i ricorrenti hanno effettivamente beneficiato di un colloquio personale, mentre la camera, al paragrafo 156 della sua sentenza, ha ritenuto che non vi fosse alcuna prova ad avvalorare l'affermazione generale del Governo secondo cui ogni situazione era stata valutata in modo individuale e, inoltre, sebbene il Governo non abbia contestato tale conclusione della camera nella sua richiesta di rinvio. I ricorrenti sottolineano a giusto titolo nelle loro osservazioni (sopra citate, § 80) che, poiché il Governo non aveva contestato tale conclusione, la Corte avrebbe dovuto considerare che esso aveva ammesso i fatti come presentati nella sentenza della camera.

14. Indipendentemente da quanto detto nel paragrafo precedente – che sarà approfondito in seguito – il Governo non produce alcun elemento che dimostri che dei colloqui individuali sono stati condotti, ma si limita a sollevare argomentazioni generiche, infondate, vaghe e poco convincenti.

15. Si deve osservare che la garanzia procedurale di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 si applica soltanto alle cause di espulsioni collettive di stranieri, esclusi i casi in cui uno straniero è entrato nel territorio di uno Stato in modo isolato e non come membro o parte di un gruppo (espulsione individuale). Al contrario, l'articolo 3 § 2 del Protocollo n. 4 prevede il divieto di privare un individuo del diritto di entrare e di circolare sul territorio dello Stato di cui è cittadino. Pertanto, a mio avviso, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 ha di per sé lo scopo di vietare le espulsioni collettive di

stranieri e non di garantire, come la maggioranza ha deciso, che i cittadini stranieri che entrano in uno Stato devono almeno essere in grado di basarsi su una tutela giuridica internazionale o altro, o sul principio del non respingimento.

16. Nelle loro osservazioni alla Corte (sopra citate, § 127), i ricorrenti dichiarano – nella speranza che ciò non accadrà – che si tratterebbe di un «grave passo indietro e non motivato nella protezione dei diritti umani in materia di espulsioni» se la Corte non confermasse «la necessità che ogni forma di allontanamento dello straniero, quale che sia il suo status giuridico, intervenga solo dopo un colloquio individuale tra l'interessato e l'autorità». Ritengo che tale affermazione sia giusta, soprattutto se si considera l'approccio evolutivo o dinamico della Corte quanto all'interpretazione di altre disposizioni della Convenzione. La Corte ha dichiarato più volte che la Convenzione era uno «strumento vivo» e ne ha dato un'interpretazione ampia, tale da estendere i diritti e le libertà fondamentali. Nel caso di specie, la maggioranza attribuisce tuttavia un'interpretazione restrittiva alla sostanza di un diritto procedurale assoluto, contrariamente all'approccio che la Corte aveva adottato per un altro diritto assoluto, ossia il diritto di non essere sottoposto a tortura o a trattamenti o pene inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 (si vedano, tra altre, *Tyrer c. Regno Unito*, 25 aprile 1978, § 81, serie A n. 26, e *Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, § 90, CEDU 2015). Una siffatta interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è, a mio avviso, contraria alla formulazione e all'oggetto della disposizione in questione e si discosta dalla precedente giurisprudenza della Corte.

17. L'idea che la Convenzione sia uno strumento vivo, combinata con il principio di effettività («effetto pratico», «ut res magis valeat quam pereat»), che «preparano l'avvento» di un'interpretazione evolutiva (come quella descritta da R.C.A. White e C. Ovey (eds) in: Jacobs, White e Ovey, *The European Convention on Human Rights* (5a edizione, Oxford, 2010, pagg. 73 e segg.) sono oggetto di un riferimento particolare da parte della Corte nella causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* ([GC], n. 27765/09, § 175, CEDU 2012), laddove questa tratta l'articolo 4 del Protocollo n. 4:

«(...) occorre tenere conto dello scopo e del senso della disposizione in questione, che devono essi stessi essere analizzati alla luce del principio, saldamente radicato nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale la Convenzione è uno strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali (si vedano, ad esempio, *Soering*, sopra citata, § 102; *Dudgeon c. Regno Unito*, 22 ottobre 1981, serie A n. 45; *X, Y e Z c. Regno Unito*, 22 aprile 1997, *Recueil* 1997-II; *V. c. Regno Unito* [GC], n. 24888/94, § 72, CEDU 1999-IX; e *Matthews c. Regno Unito* [GC], n. 24833/94, § 39, CEDU 1999-I). Inoltre, è fondamentale che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo tale da rendere le garanzie in essa contenute concrete ed effettive e non teoriche ed illusorie (*Airey c. Irlanda*, 9 ottobre 1979, § 26, serie A n. 32; *Mamatkoulou e Askarov c. Turchia* [GC], nn. 46827/99 e 46951/99, § 121, CEDU 2005-I; e *Leyla Şahin c. Turchia* [GC], n. 44774/98, § 136, CEDU 2005-XI).»

Anche se il passaggio di cui sopra, menzionato dai ricorrenti nelle loro osservazioni (sopra citate, § 81), riguarda un'altra questione di interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, occorrerebbe procedere ad un'interpretazione effettiva simile riguardo alla questione in causa.

18. Il carattere effettivo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, come di qualsiasi altra disposizione della Convenzione, è garantito dalla presa in considerazione in buona fede del suo oggetto e del suo scopo. Per riprendere l'osservazione pertinente della Commissione di diritto internazionale nel suo rapporto del 1966 (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 219, § 6):

«Quando un trattato è aperto a due interpretazioni, di cui una consente e l'altra non consente che esso produca gli effetti voluti, la buona fede e la necessità di raggiungere lo scopo o l'oggetto del trattato esigono che sia adottata la prima di queste due interpretazioni.»

A mio parere, la buona fede nonché l'oggetto e lo scopo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 obbligano a condurre colloqui individuali sistematicamente in tutti i casi di espulsioni collettive. È indubbio che gli Stati hanno un obbligo di agire in buona fede quando utilizzano il loro potere di espellere i gruppi di stranieri.

19. Occorre altresì rilevare a questo proposito l'osservazione molto pertinente del professor Rudolph Bernhardt, ex presidente della Corte, nel suo articolo intitolato «*Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights* » (*Raccolta tedesca di diritto internazionale*, vol. 42 (1999), pagg. 11, 14):

«Questi articoli [31 e 32] della Convenzione di Vienna [sul diritto dei Trattati] sono importanti sotto più aspetti. In primo luogo, uno dei principi dell'interpretazione dei trattati spesso invocato nei manuali più vecchi, vale a dire il principio secondo cui i trattati dovrebbero essere interpretati in modo restrittivo e a favore della sovranità degli Stati, *in dubio mitius*, non è neanche menzionato. Tale principio non è più pertinente, non appare né nella Convenzione di Vienna né nella recente giurisprudenza dei tribunali internazionali. Pertanto, tali obblighi derivanti dai trattati non devono, in caso di dubbio e in linea di principio, essere interpretati a favore della sovranità degli Stati. È evidente che questa conclusione può avere notevoli conseguenze per i trattati in materia di diritti umani. Un'effettiva tutela delle libertà individuali limita la sovranità degli Stati, e quest'ultima non è mai prioritaria in caso di dubbio. Al contrario, l'oggetto e le finalità dei trattati in materia di diritti umani possono spesso portare a un'interpretazione più ampia dei diritti individuali, da una parte, e a restrizioni sulle attività dello Stato dall'altra parte.»

Inoltre, a pagina 16 di questo articolo, fa anche il seguente commento in merito all'oggetto e allo scopo di un trattato:

«L'oggetto e lo scopo di un trattato svolgono, come dimostrano le citazioni precedenti, un ruolo centrale nella sua interpretazione. Questo riferimento all'oggetto e allo scopo può essere inteso come l'emergere di un certo dinamismo.»

20. Nella causa *Hirsi Jamaa e altri* (sopra citata, § 177), la Corte si è chiaramente espressa:

«La Corte ha già osservato che, secondo la giurisprudenza consolidata della Commissione e della Corte, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 ha lo scopo di evitare che gli Stati possano allontanare un certo numero di stranieri senza esaminare la loro situazione personale e, di conseguenza, senza permettere loro di esporre le argomentazioni per contestare il provvedimento adottato dall'autorità competente.»

Risulta dalla dichiarazione di cui sopra (in particolare dalle espressioni categoriche «senza esaminare» e «senza permettere loro»), che espone il principio giurisprudenziale in vigore finora, che l'obbligo procedurale a titolo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è imperativo e non lascia alcuna discrezionalità allo Stato di non esercitarlo (da notare i termini «(...) evitare che gli Stati *possano* allontanare (...)); corsivo aggiunto). In caso di espulsioni collettive, ogni straniero è titolare di un diritto procedurale autonomo. Questa disposizione e la relativa giurisprudenza non riguardano il merito della causa, né le conseguenze derivanti dal rispetto dell'obbligo procedurale. Peraltro, secondo il passaggio di cui sopra, uno straniero può esporre le proprie argomentazioni contro la misura presa dall'autorità pertinente e ciò non si applica soltanto quando esiste una possibilità effettiva di presentare gli argomenti contro l'espulsione, ad esempio nell'ambito di una procedura di asilo. La mancanza di un colloquio individuale, come nel caso di specie, implica automaticamente una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Poco importa quanto è stato detto dagli avvocati dei ricorrenti nel corso dell'udienza, ossia che «le circostanze individuali dei ricorrenti non permettevano loro di invocare la protezione internazionale o il principio di non respingimento» (paragrafo 222 della sentenza). Ciò, a mio avviso, non può compromettere la linea difensiva dei ricorrenti in quanto, dal loro punto di vista, ciò che importava era di beneficiare di un colloquio e di avere il diritto di esporre i propri argomenti, contro la misura adottata, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno argomenti e, in caso affermativo, che questi fossero o meno validi, in considerazione del fatto che gli interessati non disponevano all'epoca dell'assistenza di un avvocato che li potesse istruire sui loro diritti. All'udienza, i loro avvocati hanno dichiarato che non erano in grado di precisare su quale base giuridica i loro clienti avrebbero potuto fondarsi per giustificare la proroga della loro permanenza in Italia. E questa era, evidentemente, una dichiarazione sincera dato che i ricorrenti non hanno richiesto *a posteriori* l'autorizzazione a rimanere in Italia né hanno chiesto di disporre di un ricorso a tal fine. Hanno soltanto contestato dinanzi alla Corte l'inosservanza da parte delle autorità italiane degli obblighi procedurali ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

21. Nella sentenza (paragrafo 237), nella parte intitolata «I principi sanciti nella giurisprudenza della Corte», vi è enunciato quanto segue:

«secondo la giurisprudenza della Corte, si deve intendere per espulsione collettiva, «qualsiasi misura che costringa degli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un paese, ad eccezione del caso in cui tale misura sia presa al termine e sulla base di un esame ragionevole e obiettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che formano il gruppo» (...).

Ovviamente, un esame non può essere «ragionevole ed obiettivo», secondo i termini utilizzati in questo passaggio, in mancanza di un colloquio individuale condotto dalle autorità.

22. Il divieto delle espulsioni collettive di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 riguarda solo la procedura e non i motivi sostanziali che giustificavano l'espulsione. Contrariamente all'articolo 1 § 2 del Protocollo n. 7, che prevede dei motivi che autorizzano incondizionatamente delle espulsioni individuali di stranieri che risiedono legalmente sul territorio di uno Stato (ossia delle espulsioni «necessarie nell'interesse dell'ordine pubblico» o «basate su motivi di sicurezza nazionale»), l'articolo 4 del Protocollo 4 non contiene una disposizione simile, ma non fa che sancire un divieto delle espulsioni collettive.

23. A voler supporre che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 garantisca, oltre a un diritto procedurale, anche un diritto sostanziale, imponendo in maniera simmetrica alle autorità nazionali un obbligo procedurale e un obbligo sostanziale, un mancato rispetto dell'obbligo procedurale sarebbe sufficiente a comportare la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. È il caso di altre disposizioni della Convenzione, ad esempio gli articoli 2, 3 e 8, per i quali la giurisprudenza è chiara: queste disposizioni garantiscono dei diritti sia sostanziali che procedurali e i corrispondenti obblighi dello Stato sono distinti, indipendenti e autonomi. Ad esempio, nella causa *Celniku c. Grecia* (n. 21449/04, §§ 54, 59 e 70, 5 luglio 2007), la Corte ha rilevato una violazione dell'articolo 2 della Convenzione solo sotto l'aspetto procedurale e non sotto l'aspetto materiale.

24. I ricorrenti sostengono giustamente nelle loro osservazioni (sopra citate, § 126) che la loro interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 era conforme al diritto internazionale consuetudinario e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel senso che gli stranieri hanno il diritto di esprimere le proprie opinioni sulla regolarità del loro soggiorno. Questo argomento può essere sostenuto dal principio della «coerenza esterna», secondo cui «un trattato non può essere interpretato nel vuoto, ma deve essere considerato parte di un sistema giuridico più ampio» (Daniel Rietiker, *“The Principle of ‘Effectiveness’ in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Its Different Dimensions and Its Consistency with Public International Law – No Need for the Concept of Treaty Sui Generis”*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, n. 2 (2010), pag. 271). Si rileva che, ai sensi dell'articolo 31 § 3 c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, «si dovrà tener

conto, oltre che del contesto (...): c) di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti».

25. Tutte le terze parti che sono intervenute nel procedimento dinanzi alla Grande Camera hanno esposto argomenti convincenti, che depongono a favore dell'interpretazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Il Coordinamento francese per il diritto d'asilo «ritiene che la sentenza della camera si inserisca nella logica della giurisprudenza della Corte (...) e che sia conforme alla prassi di altri organi internazionali» (paragrafo 230 della sentenza). Esso aggiunge che «[tale obbligo] graverebbe sugli Stati anche in assenza di una esplicita richiesta di asilo. L'espulsione di migranti senza esame rigoroso della loro situazione individuale aumenterebbe notevolmente il rischio di respingimento verso un paese non sicuro » (paragrafo 230 della sentenza). Il Centro McGill ha osservato in modo pertinente che «risulterebbe da un esame della giurisprudenza della Corte che vi è una presunzione di espulsione «collettiva» in presenza di un allontanamento di stranieri in quanto gruppo. Spetterebbe poi allo Stato dimostrare di aver assicurato una procedura equa e personalizzata a ogni individuo espulso, realizzando un esame ragionevole e obiettivo della sua situazione particolare» (paragrafo 233 della sentenza). Infine, il Centro AIRE e l'ECRE hanno giustamente fatto le seguenti osservazioni (paragrafo 235 della sentenza):

«il fatto che uno Stato sia classificato come «paese sicuro», non significa necessariamente che ogni persona possa esservi respinta. Prima del rinvio dovrebbe essere effettuata una valutazione individuale, e il fatto che i ricorrenti non abbiano dedotto un rischio di violazione degli articoli 2 e/o 3 della Convenzione in caso di respingimento verso la Tunisia sarebbe irrilevante. (...) Inoltre, il diritto di un migrante di essere ascoltato e di far conoscere il proprio punto di vista in modo efficace prima dell'adozione di un provvedimento riguardante la sua espulsione sarebbe stato affermato dalla CGUE nelle sentenze *Khaled Boudjlida* e *Sophie Mukarubega*, sopra citate (...)».

26. Si può concludere da quanto precede che uno Stato, per adempiere all'obbligo che ad esso incombe in forza dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, deve innanzitutto dargli effetto tramite la procedura di colloquio individuale.

C. Sul punto di stabilire se l'obbligo procedurale di tenere dei colloqui individuali in virtù dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 sia stato rispettato nel caso di specie

27. Quanto ai fatti, la maggioranza accetta la dichiarazione del Governo secondo la quale sono stati tenuti dei colloqui individuali con i ricorrenti in presenza di un interprete o di un mediatore culturale, le cui trascrizioni, tuttavia, sarebbero state distrutte dal fuoco durante una sommossa, e respinge l'affermazione dei ricorrenti secondo la quale essi non hanno

beneficiario di alcun colloquio individuale. Con tutto il rispetto che le devo, la maggioranza constata ciò senza prendere in considerazione il fatto che l'onere della prova relativo all'esistenza di un colloquio individuale gravava sul Governo, il quale non ha prodotto alcun elemento al riguardo dinanzi alla Corte, e senza tenere conto che sul punto la conclusione della camera era a favore dei ricorrenti, conclusione che il Governo non ha contestato nella sua richiesta di rinvio.

28. La maggioranza ritiene plausibile la spiegazione fornita dal Governo secondo la quale le schede informative riguardanti i ricorrenti sono state distrutte dal fuoco, e ritiene ragionevole presumere che, dato che vari professionisti lavoravano al centro di accoglienza e di alloggio (CSPA), queste persone devono essere intervenute per facilitare la comunicazione e la comprensione reciproca tra i migranti e le autorità italiane.

29. Ammettiamo che l'affermazione del Governo secondo cui i documenti in questione sono scomparsi nell'incendio del 20 settembre 2011 sia vera: poiché i ricorrenti sono rimasti in Italia almeno una settimana di più, le autorità italiane avrebbero dovuto tenere un altro colloquio e avrebbero dovuto redigere un nuovo rapporto – un obbligo cui manifestamente non hanno adempiuto. Al contrario, la seconda identificazione prima della partenza dei ricorrenti è stata eseguita da un rappresentante di uno Stato terzo, e non dalle autorità italiane (paragrafo 250 della sentenza). Il Governo non ha fornito alcuna spiegazione circa il motivo per cui tali autorità non hanno organizzato un secondo colloquio dal momento che le trascrizioni del primo erano state distrutte dal fuoco. Supponendo che, a causa della rivolta, le autorità si fossero trovate di fronte ad alcune difficoltà amministrative al momento dei fatti, esse avrebbero dovuto sospendere il processo di espulsione fino a che non fossero state in grado di organizzare nuovi colloqui individuali.

30. Nei decreti di respingimento pertinenti (il cui testo figura al paragrafo 19 della sentenza), appare solo un riferimento all'identificazione dei ricorrenti, senza dire nulla su un colloquio individuale, il che costituisce un'altra indicazione significativa, addirittura una prova, che dimostra che non è stato tenuto alcun colloquio. La similitudine dei decreti, il cui testo letterale è peraltro identico, riflette in generale il fatto che le circostanze personali dei ricorrenti non sono state prese in considerazione.

31. A mio parere, non si può trarre alcuna conclusione ragionevole a favore dell'argomentazione del Governo dal fatto che nel CSPA lavorassero anche diversi professionisti, come riconosce la maggioranza. Se ci fosse stato un colloquio organizzato con l'assistenza di un interprete o di un mediatore culturale, tutte le persone coinvolte nel colloquio sarebbero state nominate dal Governo e avrebbero potuto essere messe a disposizione per fornire prove sul colloquio e sul suo contesto, ma ciò non è stato neppure evocato. Se il Governo non ricorda se e in presenza di chi è stato tenuto un colloquio, come sembra essere il caso, non può logicamente sostenere in

modo convincente che, visto che ci sarebbero stati dei colloqui con tutti i migranti, ciò potrebbe essere avvenuto anche per i ricorrenti. Non si può fondare la prova di un fatto particolare che si asserisce – nella fattispecie i presunti colloqui tenuti con i ricorrenti – su una ipotesi generale relativa a una prassi quando, in primo luogo, questa è vaga, incerta e non particolarmente credibile, e, in secondo luogo, quando è possibile che essa non sia stata applicata in un caso specifico per diversi motivi. Secondo le norme in materia di prove e i principi della logica, un fatto deve essere specificatamente provato e non può essere dimostrato solo da considerazioni generali e dichiarazioni incerte. Non solo occorre provare che un colloquio è stato tenuto, ma anche, e soprattutto, occorre dimostrare il suo contesto. Pertanto, anche supponendo che si debba presumere che le autorità abbiano posto alcune domande ai ricorrenti, non si può dire con certezza che si sia trattato di un colloquio individuale senza conoscerne i dettagli; ancora più importante, sarebbe impossibile sapere quali sono state le risposte fornite alle domande poste. In mancanza di verbale e di dettagli specifici, la Corte non sarebbe in grado di svolgere il suo compito di supervisione, poiché non avrebbe la possibilità di esaminare se l'obbligo procedurale di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 sia stato soddisfatto.

32. Per analogia, secondo la giurisprudenza costante della Corte, quando non esiste alcun verbale ufficiale dell'arresto e della successiva detenzione di un individuo, tale assenza o omissione deve essere considerata di per sé una lacuna molto grave. Più in particolare, la mancata registrazione di una detenzione è considerata una negazione totale delle garanzie fondamentali di cui all'articolo 5 della Convenzione, che sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza. Ciò denota una fra le più gravi violazioni di tale disposizione, che è incompatibile con l'esigenza di regolarità della detenzione e con l'obiettivo stesso dell'articolo 5 (*Fedotov c. Russia*, n. 5140/02, § 78, 25 ottobre 2005, *Menecheva c. Russia*, n. 59261/00, § 87, CEDU 2006-III, e *Kurt c. Turchia*, 25 maggio 1998, § 125, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III). La mancanza della registrazione in debita forma dell'arresto e della detenzione di un individuo è sufficiente alla Corte per concludere che vi è violazione dell'articolo 5 § 1 (*Anguelova c. Bulgaria*, n. 38361/97, § 157, CEDU 2002-IV, e *Menecheva*, sopra citata, §§ 87-89). Se la formalità di registrazione ufficiale è indispensabile per la garanzia di un diritto non assoluto, come avviene per il diritto ai sensi dell'articolo 5 § 1, ci si può chiedere perché tale formalità non dovrebbe essere tanto più indispensabile per quanto riguarda la garanzia di un diritto procedurale assoluto come il diritto sancito all'articolo 4 del Protocollo n. 4

33. Quanto alla questione del colloquio individuale per il quale non è stata prodotta alcuna prova dal Governo, la Corte, per l'ammissione delle prove, avrebbe dovuto adottare lo stesso approccio seguito per le asserite condizioni di vita sulle navi a bordo delle quali sono saliti i ricorrenti. Su quest'ultima questione, la Corte si è giustamente rifiutata di accogliere le

affermazioni dei ricorrenti, in quanto, come ha constatato, tali affermazioni non si basavano «su alcun elemento oggettivo diverso dalle affermazioni degli interessati» (paragrafo 204 della sentenza).

34. Nella presente sentenza, viene posto l'accento sul fatto che «i ricorrenti non hanno contestato l'affermazione del Governo secondo cui novantanove operatori sociali, tre assistenti sociali, tre psicologi, otto interpreti e mediatori culturali lavoravano presso il CSPA» (paragrafo 246 della sentenza). Tuttavia, il fatto addotto era non pertinente per i ricorrenti quanto alla loro doglianza relativa alla mancanza di un colloquio personale, poiché non si può pretendere dagli interessati che essi ritengano importante sapere, ai fini della loro controdeduzione, quante persone lavorassero al CSPA all'epoca dei fatti e cosa queste facessero. Secondo la stessa logica, se una persona è vittima di un reato, è irrilevante per lei sapere quanti poliziotti fossero in servizio nella città al momento della commissione del reato, ma si concentrerà sul fatto che non è stata protetta dalla polizia e che l'autore del reato non è stato fermato.

35. È importante puntualizzare che il Governo non è stato neppure in grado di precisare se l'interprete «o» un mediatore culturale abbiano effettivamente assistito al colloquio (paragrafo 224 della sentenza). Non ha neppure indicato quanti di questi otto professionisti fossero interpreti e quanti fossero dei mediatori culturali. Tuttavia, vi erano soltanto otto di questi professionisti e il riferimento a un qualsiasi altro professionista come operatori sociali, assistenti sociali e psicologi (paragrafo 246 della sentenza) era, con tutto il rispetto che devo alla maggioranza, non solo non pertinente, ma altresì ingannevole, in quanto l'affermazione del Governo relativa alla presenza di terzi durante il colloquio si limita unicamente agli interpreti o ai mediatori culturali. Inoltre, un numero considerevole di cittadini stranieri si trovavano al CSPA all'epoca dei fatti, come indicato ai paragrafi 180 e 182 della sentenza. È quindi possibile che il numero di interpreti o di mediatori culturali non sia stato sufficiente per soddisfare tutte le esigenze prescritte. In altri termini, l'infrastruttura amministrativa necessaria per effettuare correttamente tutte le espulsioni in un periodo così breve non era necessariamente adeguata. Nessuno sa, dopo tutto, il numero di interpreti o lavoratori culturali in servizio alla data in cui sarebbero stati tenuti i colloqui individuali. Dato che l'onere della prova, per dimostrare che era stato tenuto il colloquio individuale, gravava sul Governo, che quest'ultimo non è stato in grado di indicare i nomi delle persone che hanno tenuto i colloqui asseriti o prodotto dinanzi alla Corte una testimonianza quanto al contenuto dei colloqui, una affermazione simile non può che essere speculativa, senza alcun peso probatorio, anche secondo il criterio della maggiore probabilità. Ora, ritengo che il livello della prova in tali cause debba essere elevato, «oltre ogni ragionevole dubbio», poiché il diritto procedurale garantito dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 è assoluto e l'obbligo procedurale dello Stato convenuto in forza di tale disposizione è imperativo. In altri termini,

uno Stato che procede ad espulsioni di massa di stranieri deve essere oggetto di una presunzione di violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, a meno che non possa dimostrare, al di là di ogni ragionevole dubbio, di aver seguito una procedura valida per quanto riguarda ciascuno degli stranieri appartenenti al gruppo, mediante una procedura che comporti dei colloqui individuali.

36. I ricorrenti sostengono che non esisteva alcuna registrazione del loro colloquio individuale, non perché queste fossero state distrutte dal fuoco, ma semplicemente perché non vi era stato alcun colloquio individuale da registrare. Perché si dovrebbe accettare la posizione del Governo che, pur avendo l'obbligo di tenere colloqui individuali, non ha prodotto dinanzi alla Corte alcuna prova al riguardo; e perché non si dovrebbero accettare le affermazioni dei tre ricorrenti, secondo cui non ha avuto luogo alcun colloquio individuale, e le autorità sono clamorosamente venute meno al loro obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4?

37. Non solo non esiste alcuna registrazione disponibile che dimostri che è stato tenuto un colloquio individuale, ma ancora meno esistono registrazioni che dimostrino che ai ricorrenti è stata data la possibilità di presentare alle autorità le ragioni per giustificare che restassero in Italia o per spiegare perché non bisognava rinviarli. Quanto alla possibilità asseritamente offerta ai ricorrenti di presentare una domanda di asilo se lo desideravano, di nuovo l'affermazione del Governo era di natura generale, come si evince dal paragrafo 225 della sentenza:

«Ad avviso del Governo, i ricorrenti, come tutti gli altri migranti, sono stati informati della possibilità di presentare una domanda di asilo. Essi avrebbero semplicemente deciso di non avvalersi di tale facoltà.»

Di conseguenza, la posizione della maggioranza, che ammette come convincente una siffatta affermazione generale del Governo, non è niente di più che una supposizione, come si evince dal paragrafo 247 della sentenza:

«Rimane comunque il fatto che, nell'ambito di una procedura di espulsione, la possibilità di presentare una domanda di asilo è una garanzia fondamentale, e che nulla permette di pensare che le autorità italiane, che sono state all'ascolto dei migranti che desideravano invocare il principio di non respingimento, sarebbero rimaste passive qualora fossero stati adottati altri ostacoli legittimi e legittimamente difendibili al rinvio degli interessati.»

38. La maggioranza, accettando l'affermazione del Governo, dichiara che «i ricorrenti hanno avuto modo di informare le autorità di eventuali motivi che giustificassero il loro soggiorno in Italia o si opponessero al loro rinvio» (paragrafo 247 della sentenza). In primo luogo, il Governo non ha sostenuto di aver conservato una traccia scritta dell'informazione fornita ai ricorrenti sui loro diritti, né ha fornito elementi che dimostrino che tale traccia scritta sia mai esistita. Ma come può essere convincente o valida l'affermazione del Governo relativa all'informazione che avrebbe fornito ai ricorrenti, dal momento che non è stata prodotta nessuna prova documentale

a sostegno? Anche supponendo che non vi fosse alcuna prova documentale perché quest'ultima sarebbe andata distrutta, le autorità avevano un obbligo positivo di dare ai ricorrenti una nuova possibilità di presentare qualsiasi domanda che questi ultimi intendessero presentare loro e di registrarla di conseguenza. In mancanza di registrazione, non si può sapere se le autorità abbiano informato i ricorrenti dei loro diritti e se i ricorrenti abbiano fornito elementi pertinenti alle autorità. Perché bisognerebbe accettare l'affermazione del Governo secondo la quale i ricorrenti sono stati informati della possibilità di presentare una domanda di asilo, dal momento che le autorità seguivano la procedura sommaria prevista dagli accordi bilaterali per espellere gli interessati?

39. Al paragrafo 249 della sentenza è scritto:

«anche tenendo conto delle difficoltà oggettive che hanno potuto incontrare nel CSPA o a bordo delle navi (...), la Corte ritiene che, durante questo lasso di tempo non trascurabile, gli interessati abbiano avuto la possibilità di richiamare l'attenzione delle autorità nazionali su ogni eventuale circostanza che potesse pregiudicare il loro status e il loro diritto di soggiornare in Italia.»

Dal momento che, secondo la maggioranza, il lasso di tempo durante il quale i ricorrenti hanno soggiornato in Italia non era trascurabile, e dava loro il tempo di richiamare l'attenzione delle autorità su qualsiasi domanda che avrebbero potuto avere, tale periodo avrebbe potuto anche, e soprattutto, essere utilizzato dalle autorità per ripetere i colloqui individuali asseriti, se si ritiene vera l'affermazione del Governo secondo la quale le registrazioni dei colloqui erano state distrutte dal fuoco. Alla luce dei fatti di causa, e nonostante la situazione vulnerabile e difficile dei ricorrenti, a questi ultimi, a mio parere, le autorità non hanno offerto la possibilità di avere un colloquio individuale o di sollevare domande o di ottenere assistenza giuridica. Inoltre, è vero che le espulsioni collettive di stranieri senza alcuna garanzia procedurale creano tra questi ultimi sentimenti di incertezza.

40. La Corte ha concluso all'unanimità che il governo convenuto aveva violato l'articolo 5 § 2 della Convenzione, il quale dispone che «[o]gni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico». Mi sembra che tale conclusione sia più in linea con la mia tesi secondo la quale le autorità hanno mostrato un fallimento simile e una mancanza di diligenza e di prudenza per la questione dei colloqui individuali ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 che con la posizione del Governo che sostiene di essersi conformato sia alle disposizioni dell'articolo 5 § 2 che a quelle dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Perché dovremmo attenderci che le autorità informino i ricorrenti sui loro diritti quando non li hanno informati dei motivi del loro arresto? Dopo tutto, come si è detto sopra, gli accordi bilaterali semplificati tra l'Italia e la Tunisia sono stati applicati per il rimpatrio dei ricorrenti in assenza di un rappresentante delle autorità italiane nella procedura di riammissione.

41. Con tutto il rispetto che devo alla maggioranza, l'argomento che essa trae dal fatto asserito che settantadue migranti presenti nel CSPA di Lampedusa avevano espresso l'intenzione di presentare domanda di asilo (paragrafo 247 della sentenza) non è molto pertinente, anzitutto perché la presente causa non ha dato luogo ad un esame delle circostanze di questi altri migranti – che forse hanno, o forse no, beneficiato di un colloquio individuale – al fine di confrontarle con le circostanze dei ricorrenti, e, in secondo luogo, perché non esiste alcuna registrazione che provi cosa sia realmente avvenuto o cosa sia stato detto o sostenuto, come affermato sopra, sempre che tali colloqui abbiano avuto luogo. Sia quel che sia, perché si dovrebbe prendere in considerazione ciò che è accaduto per questi settantadue migranti, sui quali la Corte non ha alcuna informazione, e non prendere in considerazione le conclusioni della camera quando stabilisce che «un gran numero di persone della stessa origine aveva conosciuto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa sorte dei ricorrenti» che «l'accordo italo-tunisino – non pubblico – di aprile 2011, prevedeva il rinvio dei migranti irregolari tunisini tramite procedure semplificate, sulla base della semplice identificazione dell'interessato da parte delle autorità consolari tunisine» (paragrafo 213 della sentenza della camera) e, infine, che «tali elementi erano sufficienti per riconoscere che l'espulsione era stata collettiva e, pertanto, per dichiarare che vi era stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4» (*ibidem*)?

42. In conclusione, ritengo che non sia dimostrato che i ricorrenti abbiano beneficiato di colloqui individuali ai fini dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 e che le autorità italiane siano venute meno in maniera flagrante ai loro obblighi procedurali.

D. Sul punto di stabilire se l'aggettivo «collettive» di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 si riferisca alle «misure» o alle «procedure» che conducono a espulsione di stranieri, o se tale termine sia di natura quantitativa

43. Si pone la questione di stabilire quale sia il reale significato dell'aggettivo «collettive» di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4, che assume un'importanza centrale per definire la nozione di «espulsioni collettive».

44. Se la maggioranza, al paragrafo 244 della sentenza, si pone la questione di stabilire se l'espulsione dei ricorrenti fosse «collettiva» per natura, nulla dice circa la necessità di una condizione quantitativa in merito al significato dell'espressione «espulsioni collettive» ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Tuttavia, nella sentenza, si presume, anche se non è espressamente previsto, che il ricorso, se non lo fosse stato per gli altri motivi indicati nella sentenza, non sarebbe stato respinto in base all'articolo 4 del Protocollo n. 4 per il motivo che i ricorrenti erano solo tre, e non

rispettavano una soglia numerica ai sensi di detta disposizione, come ritenevano due dei giudici nella camera, i giudici Sajó e Vučinić, nella loro opinione comune parzialmente dissenziente. Secondo questi due giudici, che hanno interpretato l'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla luce del suo contesto (paragrafi 9 e 18 della loro opinione), non vi è stata una «espulsione collettiva» nel caso di specie, dato che l'espulsione non era diretta contro un «gruppo intero», fatto che comporterebbe un'espulsione di stranieri su larga scala.

45. L'aggettivo «collettive» di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4, che fa riferimento all'espressione «espulsioni di stranieri», poteva molto logicamente indicare le misure o le procedure previste per inquadrare l'espulsione di stranieri in quanto gruppo, e non il numero di stranieri coinvolti in un'espulsione di gruppo. In caso contrario, al suo posto sarebbero stati utilizzati aggettivi come «massicce» o «consistenti». La giurisprudenza della Corte (si vedano i riferimenti di cui al paragrafo 237 della sentenza), nell'utilizzare l'aggettivo «collettiva» per qualificare un'espulsione, si riferisce a un gruppo («in quanto gruppo»), senza fare distinzioni fra gruppi in funzione del numero dei loro membri. Poiché l'articolo 4 del Protocollo n. 4 e la giurisprudenza della Corte non stabiliscono alcuna distinzione fondata su un criterio numerico, non si dovrebbe introdurre siffatta distinzione, secondo la massima latina *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (7 *Coke's Reports*, 5).

46. Un argomento a favore dell'idea che l'aggettivo «collettive» di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 si riferisca a «misure» o «procedimenti» piuttosto che a un numero quantitativo o numerico può essere dedotto dalla formulazione dell'articolo precedente dello stesso Protocollo, vale a dire dall'articolo 3 § 1, che prevede il divieto per uno Stato di espellere uno dei suoi cittadini. Tale disposizione recita:

«1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino.»

Le parole in questa disposizione a sostegno della presente idea sono le seguenti: gli aggettivi «individuale» e «collettiva», utilizzati in modo disgiunto, e probabilmente come antonimi; l'espressione «mediante»; e il nome «misura» cui si riferiscono gli aggettivi «individuale» e «collettiva».

47. Risulta quindi chiaramente dall'analisi che precede che lo stesso aggettivo, vale a dire «collettiva», che è usato in entrambe le disposizioni, ossia l'articolo 3 e l'articolo 4 del Protocollo n. 4, ha o dovrebbe avere lo stesso significato, e quindi riferirsi alle «misure» o alle «procedure» relative alle espulsioni di persone in quanto gruppo. Una sana regola interpretativa, che, a mio parere, si applica anche alle disposizioni della Convenzione, consiste nel dare lo stesso significato ai medesimi termini o espressioni che appaiono in parti diverse di uno strumento giuridico, a meno che non sia espressamente indicato il contrario (F.A.R. Bennion, *Bennion on Statutory*

Interpretation: a Code, 5^a edizione, Londra, 2008, pagg. 1160 e 1217, nonché la giurisprudenza di *common law* ivi citata). Conformemente ad un'interpretazione sistematica e al principio secondo cui la Convenzione deve essere interpretata in modo globale e le sue singole parti devono essere lette *noscitur a sociis*, gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4 dovrebbero essere letti alla luce l'uno dell'altro, e l'espressione «espulsione collettiva» dovrebbe essere interpretata in associazione con altri termini dell'articolo 3 § 1 nel loro contesto e interpretando il Protocollo n. 4 in modo globale. Una simile interpretazione è conforme all'articolo 31 § 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, così formulato: «Un trattato deve essere interpretato in buona fede secondo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo». Questa disposizione riflette la norma secondo cui, se agli stessi termini di un trattato deve essere dato un significato comune, le stesse parole devono avere lo stesso significato. Nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri* (sopra citata, §§ 170–171), la Corte, trattando un'altra questione che rientrava ugualmente nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, si è chiaramente riferita al principio di interpretazione di cui sopra, sancito dalla Convenzione di Vienna:

«170. Per interpretare le disposizioni delle convenzioni, la Corte si ispira agli articoli 31 - 33 della Convenzione di Vienna sui diritti dei trattati (si veda, ad esempio, *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, § 29, serie A n. 18; *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, § 65, 12 novembre 2008; e *Saadi c. Regno Unito* [GC], n. 13229/03, § 62, 29 gennaio 2008).

171. In applicazione della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la Corte deve stabilire il senso comune da attribuire ai termini nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo della disposizione da cui sono tratti. Deve tenere conto del fatto che la disposizione in questione fa parte di un trattato per la protezione effettiva dei diritti dell'uomo e che la Convenzione deve essere vista come un insieme ed essere interpretata in modo da promuovere la propria coerenza interna e l'armonia tra le sue varie disposizioni (*Stec e altri c. Regno Unito* (dec.) [GC], nn. 65731/01 e 65900/01, § 48, CEDU 2005-X). La Corte deve anche prendere in considerazione tutte le norme e i principi di diritto internazionale applicabili ai rapporti tra le Parti contraenti (*Al-Adsani c. Regno Unito* [GC], n. 35763/97, § 55, CEDU 2001-XI; e *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], n. 45036/98, § 150, CEDU 2005-VI; si veda anche l'articolo 31 § 3 c) della Convenzione di Vienna). La Corte può anche fare appello a dei mezzi complementari di interpretazione, in particolare ai lavori preparatori della Convenzione, per confermare un senso determinato conformemente ai metodi sopra indicati o per chiarirne il significato quando esso sarebbe altrimenti ambiguo, oscuro o manifestamente assurdo e irragionevole (articolo 32 della Convenzione di Vienna).»

48. Risulta altresì dai lavori preparatori del Protocollo n. 4, che costituisce uno strumento di interpretazione aggiuntivo in virtù dell'articolo 32 della Convenzione di Vienna, che lo stesso significato è attribuito all'espressione «espulsioni collettive» per quanto riguarda i soggetti nazionali e gli stranieri. Al paragrafo 32 della sua relazione, il comitato di

esperti sui diritti umani del Comitato dei Ministri (*Recueil des Travaux préparatoires du Protocole n. 4*, Strasburgo, 1976, p. 669), ha formulato le seguenti considerazioni:

«La presente disposizione riguarda le espulsioni collettive a carico degli stranieri, inclusi quindi gli apolidi. Per quanto riguarda le espulsioni collettive di nazionali, esse sono vietate in virtù dell'articolo 3 § 1».

49. Allo stesso modo, al paragrafo 33 della stessa relazione, il Comitato di esperti ha aggiunto:

«Si è convenuto che l'adozione del presente articolo [l'articolo 4 del Protocollo n. 4] e dell'articolo 3 § 1 non possa in alcun modo essere interpretata come idonea a legittimare le misure di espulsione collettiva adottate nel passato.»

50. Inoltre, la Corte, nella sentenza *Hirsi Jaama e altri* (sopra citata, § 174) ha letto gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4 in combinazione tra loro, relativamente al significato del termine «espulsione» nei due articoli, fatto che ha ulteriormente rafforzato l'idea di un significato comune del termine «collettiva»:

«Infine, per gli autori del Protocollo n. 4, la parola «espulsione» doveva essere interpretata «nel senso generico ad essa riconosciuto dal linguaggio corrente (mandare via da un luogo)». Benché quest'ultima definizione sia contenuta nella sezione relativa all'articolo 3 del Protocollo n. 4, la Corte considera che essa si possa applicare anche all'articolo 4 dello stesso Protocollo.»

51. Nell'opera *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn et L. Zwaak (ed.), 4^a edizione, Antwerp-Oxford, 2006), più precisamente il capitolo 23 intitolato "*Prohibition of Collective Expulsion of Aliens (Article 4 of Protocol No. 4)*", revisione a cura di J. Schokkenbroek, p. 955), è anche spiegato che il criterio determinante per l'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 è la procedura che porta all'espulsione, e non il numero di persone che compongono il gruppo né il collegamento tra i suoi membri:

«Dunque anche la questione di sapere cosa distingue esattamente l'espulsione di un gruppo di stranieri dall'espulsione di un certo numero di persone di nazionalità straniera non ha ancora ricevuto risposta. Quali dimensioni deve avere tale gruppo? L'espulsione di una intera famiglia deve essere considerata come un'espulsione collettiva? Ed è il caso, ad esempio, dell'espulsione di un'orchestra o di una squadra sportiva composta da stranieri? In caso affermativo, in che modo tali «gruppi» meritano maggiore protezione di uno straniero che vive solo o di un solo musicista o sportivo con cittadinanza straniera? Questo problema può essere risolto solo se si utilizza come criterio determinante per l'applicazione dell'articolo 4, non il numero dei membri del gruppo o il legame tra loro, ma la procedura che porta all'espulsione. Se una persona è espulsa contemporaneamente ad altre persone senza beneficiare di un trattamento individuale, la sua espulsione è un caso di espulsione collettiva.»

52. L'articolo 4 del Protocollo n. 4 sancisce una garanzia procedurale della dignità umana che è inerente alla Convenzione. Ciò che la Corte afferma in modo molto pertinente nella sentenza *Bouyid* (sopra citata, § 81)

relativa al divieto della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti, ovvero che si tratta di «un valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana», si applica altresì, a mio parere, al divieto di espulsioni collettive, nel senso che l'assenza della garanzia procedurale rappresentata dal colloquio individuale è incompatibile con i valori fondamentali di una società democratica sanciti dalla Convenzione. Occorre sottolineare che i diritti ai sensi degli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4 sono entrambi diritti assoluti, che non ammettono alcuna eccezione. Come ha detto giustamente il professor Feldman, la dignità umana «può dover essere presa in considerazione (...) nell'interpretare gli stessi diritti derivanti dalla Convenzione (...)» (David Feldman, *“Human Dignity as a Legal Value”* – parte II, *Public Law*, Spring 2000, pag. 75). Così, gli autori della Convenzione non hanno inteso limitare la garanzia procedurale di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4, impregnata come è dell'idea di dignità umana, soltanto ai casi in cui l'espulsione di persone è numericamente massiccia, e non anche al caso di un'espulsione arbitraria di gruppi di stranieri più piccoli, senza trattare queste persone come «gruppi» ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 e senza esigere un esame ragionevole e obiettivo del caso particolare di ciascuno degli stranieri in un gruppo, caso per caso, in una procedura che comporti un colloquio individuale. La garanzia procedurale contenuta nell'articolo 4 del Protocollo n. 4 si basa sull'idea che il fatto di trattare degli esseri umani come bestiame e di far loro subire un rinvio collettivo e globale compromette l'individualità e pregiudica la personalità, l'autonomia e la dignità umana. Così, in definitiva, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 cerca di tutelare la dignità umana. Di nuovo, sarebbe contrario all'idea di natura umana e all'obiettivo della Convenzione che la Corte decida in merito a tale questione sulla base di considerazioni numeriche.

53. Anche se, ai fini della discussione si contrappongono due interpretazioni ugualmente valide o difendibili dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, sarebbe opportuno privilegiare quella che favorisce l'essenza del diritto (*in dubio in favorem pro libertate*) e che, allo stesso tempo, non limita la portata *ratione personae* di detta riserva, piuttosto che l'altra, che esclude dalla protezione dell'articolo 4 piccoli gruppi di stranieri, come il gruppo dei ricorrenti nel caso di specie.

54. In conclusione, ai fini dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, poco importa che i ricorrenti siano stati solo tre. Peraltro, sono stati espulsi verso il loro paese d'origine come gruppo, solo sulla base della loro nazionalità, il che è vietato da tale disposizione.

E. Sul punto di stabilire se la regolarità della residenza o del soggiorno e l'obiettivo dell'ingresso nel territorio di uno Stato siano dei criteri ai fini dell'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4

55. L'articolo 4 del Protocollo n. 4 non fa distinzioni tra i gruppi di stranieri a seconda che siano entrati regolarmente o irregolarmente nel territorio di uno Stato, né tra diverse categorie di gruppi che siano entrati irregolarmente nel territorio di uno Stato. Pertanto, non si dovrebbe fare una distinzione di questo tipo, e osservare il principio sopra menzionato *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. In caso contrario, l'interpretazione sarebbe restrittiva e contraria all'oggetto della disposizione.

56. Il Comitato di esperti, che ha messo a punto il progetto dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 ha detto molto chiaramente (*Recueil des Travaux préparatoires du Protocole n. 4*, pag. 505, § 34) quale divieto contenuto in tale disposizione sia applicabile agli stranieri, indipendentemente dal fatto che risiedano o meno, o siano domiciliati o meno, nel territorio dello Stato in cui si trovano:

«La presente disposizione riguarda le espulsioni collettive a carico degli stranieri. Per stranieri si intendono qui tutti coloro che non hanno un diritto attuale di cittadinanza nello Stato senza distinguere se sono di passaggio o se sono residenti o domiciliati, se sono rifugiati o se sono entrati nel paese di loro spontanea volontà, se sono apolidi o se possiedono una cittadinanza. Per quanto riguarda le espulsioni collettive di cittadini dello Stato, esse sono vietate a norma dell'articolo 3 § 1.»

Oltre alla spiegazione chiara del Comitato di esperti, l'evoluzione del progetto di articolo 4 del Protocollo n. 4 è interessante e sostiene il punto in questione, vale a dire che tale articolo non si limita agli stranieri che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato. Il progetto di articolo iniziale conteneva infatti, nei suoi primi due paragrafi, una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 1 §§ 1 e 2 del Protocollo n. 7, che tratta specificamente l'espulsione individuale di stranieri che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato. Ma il progetto di articolo 4 del Protocollo n. 4, nel suo terzo e ultimo paragrafo, disponeva che «le espulsioni collettive sono vietate» (*ibidem*, pagg. 447 e 454). Quest'ultimo paragrafo, al contrario dei primi due, tendeva ad essere applicato a prescindere dalla cittadinanza o dalla residenza delle persone espulse (*ibidem*, pagg. 481 e 505). Il Comitato di esperti ha infine deciso di non includere nell'articolo 4 del Protocollo n. 4 disposizioni relative all'espulsione individuale di stranieri che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato, ed ha pertanto soppresso i primi due paragrafi, lasciando soltanto l'espulsione di un gruppo, limitando tale disposizione ai soli stranieri, a prescindere, ovviamente, dalla regolarità o meno della loro residenza (*ibidem*, pagg. 490, 505 e 507). Il Comitato ha escluso le espulsioni collettive di cittadini nazionali da questa disposizione, dato che questa categoria era coperta dall'articolo 3 del Protocollo n. 4. È soltanto all'entrata in vigore del Protocollo n. 7, circa ventuno anni dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 4, che le espulsioni individuali degli stranieri residenti regolarmente sul territorio di uno Stato sono state finalmente regolamentate. Tuttavia, non

esiste alcuna disposizione nella Convenzione o nei suoi protocolli che disciplini specificamente le espulsioni individuali di stranieri in situazione irregolare nel territorio di uno Stato; tale omissione può, o no, essere stata voluta.

57. Certo, quando gli autori della Convenzione hanno voluto disciplinare le espulsioni di stranieri «residenti regolarmente sul territorio di uno Stato» o le restrizioni alla libertà di circolazione di «chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato», hanno usato l'avverbio «regolarmente» nello stesso modo rispettivamente nell'articolo 1 del Protocollo n. 7 e nell'articolo 2 § 1 del Protocollo n. 4. Ne consegue che nell'articolo 4 del Protocollo n. 4, nel quale gli autori non hanno utilizzato l'avverbio «regolarmente» o un altro termine simile, il significato non è deliberatamente limitato a coloro che risiedono legalmente nel territorio.

58. In tal modo, la garanzia procedurale di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 si applica a tutti gli stranieri, compresi gli apolidi, che siano o meno entrati regolarmente nel territorio di uno Stato, o siano o meno rimasti in situazione regolare successivamente, sebbene il fatto di essere entrato «fisicamente» nel territorio dello Stato o di risiedervi possa non essere necessario (Harris, O'Boyle et Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3^a edizione, Oxford, 2014, pag. 961 e nota 88).

59. La suddetta disposizione tuttavia si applica principalmente ai casi di espulsione di persone che non risiedono regolarmente nel territorio di uno Stato, quali i gruppi di potenziali richiedenti asilo o di coloro la cui domanda è stata respinta, i gruppi di Rom o di zingari alla ricerca di un campo, i gruppi di lavoratori immigrati alla ricerca di un impiego, i gruppi di migranti economici, ecc. Ciò può comprendersi alla luce di un altro Protocollo alla Convenzione, vale a dire il Protocollo n. 7 che, sebbene non riguardi le espulsioni collettive, concerne specificamente e dettagliatamente (articolo 1) le garanzie procedurali relative all'espulsione individuale di stranieri residenti regolarmente nel territorio di uno Stato. Al contrario dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, che è applicabile, indipendentemente dal fatto che i ricorrenti risiedano o no regolarmente nel paese, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 si applica solo alle persone che risiedono regolarmente nel territorio di uno Stato. Di conseguenza, nella causa *Sulejmanovic e Sultanovic c. Italia* (n. 57574/00, 14 marzo 2002), la doglianza relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 7 è stata respinta per il motivo che i ricorrenti non erano considerati come residenti regolari in Italia, mentre la doglianza presentata in base all'articolo 4 del Protocollo n. 4 è stata dichiarata ricevibile.

60. La Convenzione è uno strumento vivo e il suo obiettivo è quello di offrire garanzie in risposta alle mutevoli esigenze della società moderna, considerato il fatto, peraltro, che i movimenti di persone da un paese all'altro sono più facili ai giorni nostri rispetto al passato, e che le cause e le

ragioni di tali movimenti possono differire per natura e nel tempo. È pertanto non pertinente nel caso di specie, determinare se i ricorrenti fossero migranti economici (ammesso che sia vero, visto che all'epoca dei fatti non è stato tenuto alcun colloquio individuale per accertarsi dei motivi degli interessati).

F. Sul punto di stabilire se le circostanze relative all'attuazione di un provvedimento di espulsione e il provvedimento di attuazione stesso svolgano un ruolo nell'applicazione del Protocollo n. 4

61. Si pone la questione di stabilire se, oltre a un colloquio individuale che, a mio avviso, è obbligatorio in tutti i casi, le circostanze nelle quali viene attuato un provvedimento di espulsione, e il provvedimento di attuazione stesso, svolgano un ruolo nel determinare se l'articolo 4 del Protocollo n. 4 sia stato rispettato.

62. A mio avviso, la risposta dovrebbe essere affermativa. Il fatto di non tenere un colloquio individuale, che dovrebbe essere obbligatorio, ha comportato di per sé violazione della norma di cui sopra. Ma la conduzione di un colloquio individuale è la garanzia procedurale minima richiesta dall'articolo 4 del Protocollo n. 4. Tale garanzia deve essere assicurata da tutte le alte parti contraenti ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione, come previsto all'articolo 1 della Convenzione. Uno Stato che, nonostante siano stati tenuti colloqui individuali, non tenga conto delle circostanze individuali di ciascuno straniero appartenente allo stesso gruppo e proceda alle espulsioni simultanee di tutti i membri del gruppo semplicemente sulla base della loro nazionalità, della loro religione o della loro appartenenza al gruppo, senza considerare le circostanze individuali di ciascuno degli stranieri, continua a violare l'articolo 4 del Protocollo n. 4 in quanto tale misura è in contrasto con detta disposizione. Non si deve confondere il divieto di espulsione collettiva di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 su una base diversa dalle circostanze personali di ciascuno degli stranieri coinvolti, che è una garanzia procedurale e, al tempo stesso, lo scopo della disposizione, con qualsiasi diritto materiale difendibile di rimanere su un territorio che uno straniero può rivendicare. Pertanto, le circostanze relative all'attuazione del provvedimento di espulsione, e il provvedimento di attuazione stesso, svolgono un ruolo nell'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 e devono essere considerate come un requisito aggiuntivo della sua applicazione.

63. Questo requisito aggiuntivo, basato sullo scopo stesso dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, è stato enunciato dalla Corte nella causa *Čonka c. Belgio* (n. 51564/99, § 63, CEDU 2002-I), i cui fatti, contestualmente a tale requisito, sono menzionati in modo pertinente nel seguente passaggio dell'opera *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (sopra citata, pag. 956):

«Nella causa *Čonka*, la Corte ha formulato un requisito aggiuntivo importante. La causa riguardava un gruppo di zingari slovacchi che, in attesa del loro ricorso contro le decisioni che negavano loro l'asilo, furono invitati a recarsi al commissariato per completare i fascicoli relativi alle domande di asilo». Tuttavia, arrivati al commissariato, furono notificati loro i decreti di respingimento e, alcune ore dopo, furono rinchiusi in un centro di detenzione e poi rinviiati in Slovacchia. La Corte ha dichiarato che il fatto che fosse stato svolto «un esame ragionevole e obiettivo della particolare situazione di ciascuno degli stranieri che formavano il gruppo» (come nel caso di specie) non significava che le circostanze relative all'attuazione di provvedimenti di espulsione non svolgessero più alcun ruolo nella valutazione del rispetto dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. In questa causa particolare, la Corte ha espresso dubbi circa la base giuridica delle misure adottate dalle autorità belghe in merito anche al gran numero di individui della stessa origine che erano interessati. Tali dubbi erano rafforzati da un insieme di circostanze quali il fatto che prima dell'operazione controversa gli organi politici responsabili avevano annunciato delle operazioni di questo genere e dato istruzioni all'amministrazione competente ai fini della loro attuazione; che tutti gli interessati erano stati convocati simultaneamente al commissariato; che gli ordini di lasciare il territorio e di arresto che erano stati loro consegnati erano stati formulati in maniera identica; che era stato molto difficile per gli interessati contattare un avvocato; infine, che la procedura di asilo non era ancora terminata. La Corte ha concluso che «nella fase compresa tra la convocazione degli interessati al commissariato e la loro espulsione, la procedura seguita non offriva garanzie sufficienti che attestassero che si era realmente tenuto conto in maniera differenziata della situazione individuale di ciascuna delle persone interessate.»

64. L'interpretazione di una disposizione giuridica in funzione del suo scopo è particolarmente importante in una convenzione quale la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i suoi protocolli, che mira a tutelare i diritti umani in maniera pratica ed effettiva. In ciò, tale interpretazione, come quella dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, dovrebbe essere al centro del diritto che richiede una protezione, e deve pertanto essere ampia ed effettiva per quanto riguarda il suo oggetto e il suo scopo.

65. L'espulsione collettiva di stranieri disposta semplicemente in base alla loro cittadinanza, come nel caso di specie, si rivela altresì in contrasto con il principio di democrazia, che è uno dei principi fondamentali della Convenzione, e che è messo particolarmente in evidenza nel Preambolo. Tale principio non consente né tollera la discriminazione contro gli stranieri in base alla loro nazionalità. Come si è detto in precedenza, il divieto dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 non solo è un divieto di arbitrarietà ma anche un divieto di discriminazione, in altre parole un divieto di espulsione di stranieri solo a causa della loro appartenenza ad un determinato gruppo. Una espulsione collettiva può anche essere discriminatoria in ragione del suo carattere sproporzionato.

66. In conclusione, le garanzie dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 prendono la forma, in primo luogo, di un colloquio individuale e, in secondo luogo, di una protezione contro un provvedimento di espulsione e le sue modalità di attuazione, fondata unicamente sull'appartenenza a un gruppo, quali che siano le circostanze personali degli stranieri in questione; deve quindi essere applicato un duplice criterio.

67. A mio parere, non è stata rispettata nessuna di tali garanzie nel caso di specie, poiché non è stato tenuto nessun colloquio e i ricorrenti sono stati espulsi semplicemente sulla base della cittadinanza, in virtù degli accordi bilaterali tra l'Italia e la Tunisia.

68. Di conseguenza, ritengo che vi sia stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

G. Sul punto di stabilire se vi sia stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4

69. Condivido la dichiarazione della camera (paragrafo 172 della sentenza della camera) secondo cui vi è stata anche violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

70. È chiaramente enunciato nei decreti di respingimento che «la presentazione del ricorso non sospende comunque l'efficacia del presente decreto» (paragrafo 19 della sentenza). Di conseguenza, il ricorso non soddisfaceva i requisiti dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto non rispettava il criterio dell'effetto sospensivo, come stabilisce la giurisprudenza citata al paragrafo 172 della sentenza della camera.

71. Inoltre, secondo la giurisprudenza, «l'esigenza, derivante dall'articolo 13, di sospendere l'esecuzione della misura contestata non può essere prevista in maniera accessoria» (*ibidem*).

72. Con tutto il rispetto che devo alla maggioranza, non posso concludere che l'assenza di effetto sospensivo di un provvedimento di rinvio, in attesa di un ricorso, in una causa di espulsioni collettive non costituisca di per sé una violazione dell'articolo 13 e che il criterio dell'effetto sospensivo di un provvedimento di rinvio possa dipendere dal fatto che i ricorrenti affermano che esiste un rischio reale di violazione dei diritti garantiti dagli articoli 2 e 3 nel paese di destinazione (paragrafi 277 e 281 della sentenza). Questo, infine, equivarrebbe a dire che l'effetto sospensivo di un provvedimento di rinvio dipende dal potere discrezionale delle autorità dell'immigrazione di valutare, in anticipo e prima che venga presa una decisione di ricorso, se uno straniero abbia un motivo «difendibile», per il quale in caso di rinvio si troverebbe ad affrontare una violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione. Tuttavia, anche supponendo che l'approccio di cui sopra sia corretto e che le autorità dell'immigrazione siano convinte che esiste un rischio reale di violazione dei diritti garantiti dagli articoli 2 e 3, i decreti di respingimento, basati sugli accordi bilaterali tra l'Italia e la Tunisia, non sarebbero probabilmente interessati, e la sospensione dell'esecuzione in caso di presentazione di un ricorso sarebbe in ogni caso vietata.

73. L'approccio che seguirei, che a mio avviso è l'approccio corretto, è avvalorato dall'*obiter dictum* successivo che la Corte ha enunciato nella causa *De Souza Ribeiro c. Francia* ([GC], n. 22689/07, § 82, CEDU 2012):

«Infine, l'esigenza di un ricorso con pieno effetto sospensivo è stata confermata per i motivi di ricorso relativi all'articolo 4 del Protocollo n. 4 (*Čonka*, sopra citata, §§ 81-83, e *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 206).»

Il passaggio di cui sopra era un *obiter dictum* e non una *ratio decidendi* della causa, perché la questione relativamente alla quale è stato enunciato era una questione di rispetto dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione, e non una questione di rispetto dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4. Questa, come qualsiasi altro *obiter dictum* della Grande Camera, è una dichiarazione che assume una forza altamente persuasiva. La maggioranza ha deciso che tale *obiter dictum* «non può essere considerato isolatamente», ma doveva essere interpretato «alla luce di tutto il paragrafo», che trattava degli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 3 della Convenzione. La maggioranza ha anche sottolineato che le due cause menzionate in tale *obiter dictum* riguardavano delle questioni sotto il profilo dell'articolo 3 e non delle situazioni che hanno dato luogo ad affermazioni da parte dei ricorrenti secondo le quali la loro espulsione era collettiva per natura.

74. Con tutto il rispetto che devo alla maggioranza, non condivido il ragionamento sopra illustrato. Se è vero che l'*obiter dictum* in questione non deve essere considerato isolatamente, non si può tuttavia comprenderlo solo alla luce di tutto il paragrafo in cui figura (*De Souza Ribeiro*, § 82); occorre anche leggerlo alla luce di tutta la parte nella quale si trovava questo paragrafo. Ora, questa parte è intitolata: «*Sulla osservanza dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8*». Di conseguenza, quanto affermato al paragrafo 82 relativamente al rispetto dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione e con l'articolo 4 del Protocollo n. 4 è detto in un *obiter dictum* in quanto la questione pertinente in questo punto era il rispetto dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8. Il significato del paragrafo 82, come mi è dato capire, è che l'articolo 13 della Convenzione può applicarsi in combinazione con i) l'articolo 2 della Convenzione, ii) l'articolo 3 della Convenzione, iii) l'articolo 4 del Protocollo n. 4, indipendentemente e separatamente, senza che ciò dipenda dalla questione di stabilire se vi sia anche una questione concernente l'articolo 2 o l'articolo 3. È esattamente questo il significato del termine «infine» nel suddetto passaggio, che non lascia alcun dubbio in materia. Nella causa *Hirsi Jamaa e altri* (sopra citata, § 207) è chiaro che, per quanto riguarda la conformità all'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4, la Corte non subordina la questione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 ad un obbligo in virtù dell'articolo 3, ma tratta le due questioni separatamente:

«La Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4.»

Inoltre, l'altra causa cui si riferisce *l'obiter dictum*, vale a dire la causa *Čonka* (sopra citata), non sembra sostenga la tesi della maggioranza, alla luce, in particolare, della formulazione del paragrafo 82 di tale sentenza (il corsivo è aggiunto):

«Inizialmente, non si può escludere che, in un sistema in cui la sospensione è concessa, su richiesta, caso per caso, possa essere negata ingiustamente, in particolare qualora risulti successivamente che l'organo che si pronuncia nel merito debba comunque annullare una decisione di espulsione per mancato rispetto della Convenzione, ad esempio *perché l'interessato avrebbe subito maltrattamenti nel paese di destinazione o sarebbe stato vittima di un'espulsione collettiva*. In tal caso, il ricorso esperito dall'interessato *non avrebbe presentato l'effettività voluta dall'articolo 13.*»

75. Credo che, di nuovo, come per l'obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, detto obbligo ai sensi dell'articolo 13, quando entra in gioco relativamente all'articolo 4 del Protocollo n. 4, sia imperativo e non possa essere attenuato da alcuna eccezione, poiché costituisce l'unica garanzia contro l'arbitrarietà. Altrimenti, se l'articolo 13 non dovesse avere un effetto sospensivo automatico per eseguire un decreto di respingimento adottato in virtù dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, il carattere imperativo dell'obbligo procedurale di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4, ne sarebbe compromesso, così come il principio dell'effettività delle disposizioni della Convenzione.

76. Infine, il diritto procedurale garantito dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 perderebbe la sua protezione indispensabile qualora, a norma dell'articolo 13, un provvedimento di rinvio non avesse un effetto sospensivo automatico in caso di presentazione di un ricorso.

H. Concessione di un risarcimento per il danno morale per le violazioni dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, considerato isolatamente e in combinato disposto con l'articolo 13

77. Le mie conclusioni sopra esposte secondo le quali vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, considerato isolatamente e in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione, avrebbero dovuto condurre a un aumento dell'importo del risarcimento riconosciuto a titolo di danno morale, la cui determinazione, tuttavia, può essere soltanto teorica, poiché sono in minoranza.