

Causa Khlaifia e altri c. Italia – Grande Camera – sentenza 15 dicembre 2015 (ricorso n. 16483/12)

Diritto alla libertà e alla sicurezza – Detenzione priva di base legale nel diritto interno – Violazione dell'art. 5 § 1 CEDU - Sotto il profilo della legittimità della detenzione – Sussiste.

Diritto alla libertà e alla sicurezza – Obbligo di comunicare i motivi a base della detenzione – Informazione sullo status giuridico – Violazione dell'art. 5 § 2 CEDU - Sotto il profilo del diritto ad essere informato dei motivi di fatto e di diritto della detenzione – Sussiste.

Diritto alla libertà e alla sicurezza – Obbligo dello Stato di apprestare un rimedio giurisdizionale per far verificare la regolarità della detenzione – Violazione dell'art. 5 § 4 CEDU - Sotto il profilo della mancanza di un ricorso interno – Sussiste.

Divieto di trattamenti inumani e degradanti – Detenzione nel CSPA di Lampedusa – Violazione dell'art. 3 della CEDU – Non sussiste - Detenzione su navi sovraffollate in condizioni lesive della dignità della persona – Sussiste.

Divieto di espulsioni collettive – Obbligo di esaminare le situazioni individuali – Violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 – Non sussiste.

L'articolo 5 § 1 contiene un elenco esaustivo dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà; pertanto una misura che non rientra in uno dei casi previsti non è regolare. Nel caso di specie, la privazione della libertà non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo da detenzioni arbitrarie in quanto priva di base legale nel diritto italiano.

Una semplice informazione sullo *status* giuridico di un migrante non soddisfa le esigenze dell'articolo 5 § 2 della Convenzione, che impone che siano invece comunicati nel minor tempo possibile i motivi di fatto e di diritto della privazione della libertà.

Integra la violazione dell'articolo 5 § 4 CEDU la mancanza nell'ordinamento giuridico interno di un ricorso con il quale sottoporre a controllo giurisdizionale la legalità della privazione della libertà.

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.

Fatto. Tre cittadini di nazionalità tunisina, sbarcati a Lampedusa nel settembre 2011, vennero trasferiti nel Centro di soccorso e di prima accoglienza (CSPA) di Contrada Imbriacola, dove rimasero alcuni giorni fino allo scoppio di una rivolta di migranti, dovuta alle condizioni igieniche e di vita a cui erano sottoposti. Trasferiti a bordo di due navi nel porto di Palermo, dopo quattro giorni vennero rimpatriati in Tunisia.

Essi avevano adito la Corte EDU, lamentando diverse violazioni della Convenzione. Con sentenza del 1° settembre 2015, la Seconda sezione della Corte aveva condannato l'Italia per l'illegittima detenzione dei ricorrenti, per le condizioni disumane e degradanti presso il Centro di accoglienza, nonché per aver sottoposto i ricorrenti a un allontanamento collettivo contrario al Protocollo addizionale n. 4 (v. *Quaderno* n. 12, pag. 102). Tale pronuncia aveva anche fatto affidamento sugli accertamenti contenuti nella relazione dell'11 febbraio 2009 della Commissione straordinaria sui diritti umani del Senato della Repubblica italiana, sulla visita effettuata al CSPA di Lampedusa.

Il Governo italiano aveva presentato istanza di rinvio alla Grande Camera.

Diritto. In via preliminare, la *Grande Chambre* rigetta l'eccezione di non esaurimento delle vie interne prospettata dalla Rappresentanza italiana, dal momento che tale eccezione dev'essere sollevata fin dai primi carteggi sulla ricevibilità del ricorso, ciò che invece parte convenuta non aveva provveduto a fare (vedi n. 53). Essa, altresì, rigetta l'eccezione pregiudiziale per cui il caso non avrebbe dovuto essere considerato alla stregua di una detenzione, ai sensi dell'articolo 5,

comma 1, della Convenzione. Secondo la Corte, poiché le persone soccorse e accolte avevano ricevuto il divieto di lasciare il Centro di Contrada Imbriacola, la loro libertà personale doveva ritenersi limitata dall'autorità pubblica, ciò che viene ritenuto sufficiente a configurare una detenzione (vedi n. 71).

Sulla violazione dell'articolo 5 della Convenzione. Nel merito, la *Grande Chambre* conferma la decisione della sezione semplice sulla violazione dell'articolo 5, comma 1 (vedi n. 108). La disposizione della Convenzione, infatti, consente – sì - ai Paesi sottoscrittori di limitare coattivamente la libertà delle persone per i motivi elencati nella Convenzione medesima, purché ciò avvenga sulla base di una legge. Conformemente alla propria giurisprudenza, la Corte ribadisce che la nozione di legge non è formale, bensì sostanziale, consistendo in una fonte di cognizione del diritto che sia adeguatamente conoscibile dai consociati. Mentre la legislazione italiana – in particolare, il testo unico del 1998 sull'immigrazione – è chiara e dettagliata per quel che concerne la detenzione nei centri di identificazione, nei quali possono essere reclusi i migranti senza permesso di soggiorno che non possano (per motivi pratici) essere immediatamente respinti alla frontiera o a quella riaccompagnati, la disciplina dell'accoglienza nei centri di soccorso è molto più fumosa (vedi nn. 100–101). Né a questa carenza di base legale può sopperire, secondo la Corte, un accordo bilaterale stipulato tra l'Italia e la Tunisia nell'aprile 2011, il quale non aveva e non ha i requisiti della pubblicità richiesti alla fonte legislativa, anche perché i contenuti generici di esso, collocati sul sito internet del Ministero dell'Interno il 6 aprile di quell'anno, concernevano solo gli scopi dell'accordo e non già la descrizione delle procedure amministrative che vi avrebbero dato attuazione. La *Grande Chambre* osserva, altresì, che all'atto di impugnare la sentenza della seconda sezione, la rappresentanza italiana ha prodotto una nota verbale scambiata con la Tunisia risalente addirittura al 1998. Neanche in questa fonte i giudici di Strasburgo rinvennero contenuti assimilabili a una disposizione di legge. Di qui la violazione dell'articolo 5, comma 1, riconosciuta all'unanimità.

La Corte riunita accerta, altresì, all'unanimità la violazione del comma 2 dell'articolo 5, giacché a nessuno dei ricorrenti era stata spiegata la loro situazione legale in una lingua a loro comprensibile (vedi n. 122). Analogamente, essa conferma il giudizio di violazione dell'articolo 5, comma 4, della Convenzione, già emanato dalla seconda sezione, in ragione che in nessun modo ai ricorrenti era stata data concreta indicazione che potevano ricorrere contro i provvedimenti privativi della loro libertà personale al giudice di pace di Agrigento.

Sulla violazione dell'articolo 3 della Convenzione. La Sezione seconda della Corte, nel settembre 2015, aveva constatato la violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti con riferimento alle condizioni del CSPA di Lampedusa, mentre aveva ritenuto non provati gli estremi di tale violazione quanto alle condizioni sulle navi *Vincent* e *Audace*, sulle quali i ricorrenti erano stati rimpatriati in Tunisia. Si ricorderà che a tali conclusioni la sezione semplice era pervenuta, per un verso, facendo riferimento alle conclusioni della Commissione straordinaria del Senato sui diritti umani, per un altro verso, sui contenuti di un provvedimento di archiviazione del GIP di Palermo.

La *Grande Chambre* raggiunge un verdetto diverso. Essa osserva in via preliminare che le indicazioni raccolte dalla Commissione straordinaria del Senato – su cui la sezione semplice aveva in qualche misura fatto affidamento – si riferivano in realtà a un periodo ben anteriore al tempo dell'arrivo dei ricorrenti a Lampedusa. Essa dunque esclude la violazione dell'articolo 3 per quel che concerne la detenzione nel CSPA, perché in definitiva le autorità italiane si erano astenute da qualsiasi comportamento attivo che conculcasse la loro integrità e dignità personale e si erano anche adoperate per sottrarle ai pericoli che potevano derivare dalla rivolta scoppiata nel centro. Del resto, il loro soggiorno *in loco* era durato pochissimi giorni e comunque si inseriva nel contesto eccezionale dei flussi migratori scatenati dalla c.d. Primavera araba del 2011 (vedi nn. 198-200).

Quanto alle condizioni del viaggio di rimpatrio sulle navi che sostavano nella rada del porto di Palermo, consistite nel trattenimento a bordo per circa una settimana in condizioni di

sovraffollamento (190 persone sulla *Vincent* e 150 sull'*Audace*), asseritamente senza libero accesso ai servizi igienici e con la fornitura di cibo attuata mediante il lancio delle razioni sul pavimento, la Corte riunita osserva che in ipotesi si tratterebbe di trattamenti disumani e degradanti. Tuttavia, la dimostrazione di questi elementi non è sufficiente, giacché i ricorrenti l'hanno meramente affermata senza addurre concreti spunti probatori. Sicché la Grande Camera non trova base per rovesciare la pronuncia della Sezione semplice (v. n. 211), la quale a sua volta faceva affidamento su una pronuncia assolutoria del GIP di Palermo della cui imparzialità e attendibilità essa non ha motivo di dubitare.

Sulla violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. La *Grande Chambre* rovescia anche la statuizione di violazione del divieto di espulsioni collettive (vedi n. 254). Essa respinge certamente l'eccezione italiana, ai sensi della quale non si sarebbe trattato di una espulsione ma di un respingimento alla frontiera, mentre non concorda sulla circostanza che si sia trattato di una "espulsione collettiva", nei sensi del Protocollo addizionale n. 4. Secondo la Corte riunita, l'articolo 4 non assicura al migrante in qualsiasi circostanza il diritto al colloquio personale con le autorità pubbliche (vedi n. 248). Essa – per il caso di specie - considera che il foglio informativo sulle facoltà connesse all'eventuale richiesta d'asilo non era stato consegnato ai ricorrenti anche a motivo della rivolta in corso e che, quindi, non potesse essere rimproverato alle autorità italiane di non aver considerato singolarmente le loro posizioni. Tanto basta per escludere la natura collettiva dell'espulsione poi ordinata e, dunque, la violazione del Protocollo n. 4.

Sulla violazione dell'articolo 13 in combinato con gli articoli 3 e 5 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. La *Grande Chambre* prende atto delle doglianze dei ricorrenti anche con riferimento al diritto a un ricorso effettivo, di cui all'articolo 13 della Convenzione, agganciate alle violazioni sostanziali di cui poc'anzi si è riferito. Poiché essa ha già statuito la violazione dell'articolo 5 sotto tutti i profili, ritiene tale doglianza assorbita (vedi n. 257).

Pur non avendo riconosciuto la violazione dell'articolo 3, la *Grande Chambre* tuttavia accerta la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con il divieto di trattamenti inumani e degradanti, poiché rispetto a quella doglianza l'ordinamento italiano non ha offerto ai ricorrenti alcuno strumento per ottenere uno scrutinio (vedi n. 271); mentre la esclude in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 4 (vedi n. 281).

Equa soddisfazione. In conclusione, in esito al complesso accertamento svolto, la Corte accorda a ciascuno dei tre ricorrenti un indennizzo pari a 2500 euro per il danno morale e 5000 euro per le spese sopportate (vedi n. 288).

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 5 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU

D. lgs. n. 286 del 1998

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 5 § 1 CEDU – sulla garanzia da arresti arbitrari: Giulia Manzoni c. Italia, 1° luglio 1997, § 25; Velinov c. l'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia, n. 16880/08, § 49. Sulle eccezioni al diritto alla libertà: Saadi c. Regno Unito [GC], n. 13229/03, § 43; A. e altri Regno Unito [GC], n. 3455/05, §§ 162 -164; Abdolkhani e Karimnia c. Turchia, n. 30471/08, § 128. Sulla legittimità della detenzione: Baranowski c. Polonia, n. 28358/95, §§ 50-52; Ječius c. Lituania, n. 34578/97, § 56; Mooren c. Germania [GC], n. 11364/03, § 76, 9 luglio 2009.

Art. 5 § 2 CEDU – relativamente all’obbligo di comunicare i motivi della privazione della libertà: Van der Leer c. Paesi Bassi, 21 febbraio 1990, § 28; L.M. c. Slovenia, n. 32863/05 §§ 142-143; Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09). Relativamente ai tempi in cui la comunicazione deve essere resa: L.M. c. Slovenia, sopra citata, § 45.

Art. 5 § 4 CEDU – sul controllo di legittimità della detenzione Chamaev e altri c. Georgia e Russia, 12 aprile 2005, § 432; Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 141-142; Dbouba c. Turchia, n. 15916/09, § 54, 13 luglio 2010; Musaev c. Turchia, n. 72754/11, § 40; S.D. c. Grecia, n. 53541/07, § 76, 11 giugno 2009;

Art. 3 CEDU – sulla violazione in caso di trattamenti disumani di immigrati: Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09).

Art. 3 CEDU – sull’inderogabilità del divieto: Soering c. Regno Unito, 7 luglio 1989, § 88; M.S. c. Belgio, n. 50012/08, § 122, 31 gennaio 2012.

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU – in merito all’obbligo di esaminare le situazioni individuali dei ricorrenti: Čonka c. Belgio, n. 51564/99, §§ 61-63.

OPINIONI SEPARATE

Il Presidente Raimondi ha redatto un’opinione concorrente. Il giudice russo Dedov e quello cipriota Seghides hanno espresso opinioni parzialmente dissenzienti.