

Hai cercato:

**diritti dell'Uomo:** libertà e sicurezza - art5 Conv

**data di pubblicazione:** Anno 2015 > settembre 2015 > 1

[Torna indietro](#)

## **Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1° settembre 2015 - Ricorso n. 16483/12 - Causa Khlaifia e altri c. Italia**

© Ministero della Giustizia, Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani, tradotta dalle dott.sse Martina Scantamburlo e Daniela Riga, funzionari linguistici e da Rita Carnevali, assistente 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

### **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

#### **SECONDA SEZIONE**

#### **Causa Khlaifia e altri c. ITALIA**

**(Ricorso n. 16483/12)**

#### **SENTENZA**

#### **STRASBURGO**

**1° settembre 2015**

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Khlaifia e altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Işıl Karakaş, presidente,

Guido Raimondi,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Helen Keller,

Paul Lemmens,

Robert Spano, giudici,

e da Stanley Naismith, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 16 giugno 2015,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

#### **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 16483/12) presentato contro la Repubblica italiana con cui tre cittadini tunisini, sigg. Saber 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 avv. 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 affermano che il loro trattenimento in un centro di accoglienza per migranti in situazione irregolare è avvenuto in violazione degli articoli 3 e 5 della Convenzione. Affermano inoltre di essere stati oggetto di una espulsione collettiva e di non disporre, nel diritto italiano, di alcun ricorso effettivo per denunciare la violazione dei loro diritti fondamentali.

4. Il 27 novembre 2012 il ricorso è stato comunicato al Governo.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

5. 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**

6. Il 16 e il 17 settembre 2011 - rispettivamente per il primo e per il secondo e terzo di loro -, 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 guardia costiera italiana che li scortò fino al porto dell'isola di Lampedusa. I ricorrenti giunsero sull'isola rispettivamente il 17 e il 18 settembre 2011.

7. I ricorrenti furono trasferiti al Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (di seguito il «CSPA») situato a Contrada Imbriacola dove, dopo avere dispensato i primi soccorsi, le autorità procedettero alla loro identificazione.

8. Essi 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 sorvegliato in permanenza dalle forze dell'ordine, in modo che qualsiasi contatto con l'esterno era impossibile.

9. I ricorrenti rimasero nel centro di accoglienza 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.

10. 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.

11. Secondo la versione dei 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. Potevano uscire sui balconi delle navi due volte al giorno soltanto per pochi minuti. I ricorrenti 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.

12. I ricorrenti rimasero a bordo delle navi rispettivamente fino al 27 e al 29 settembre, date nelle quali furono trasportati all'aeroporto di Palermo per essere rimpatriati.

13. 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 28-30 infra).

14. Nel 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

Visti gli atti del fascicolo, da cui risulta che

1) in data 17 [18] settembre 2011 il personale appartenente alle forze dell'ordine ha trovato nella provincia di Agrigento vicino alla linea di confine/vicino alla frontiera dell'isola di Lampedusa il sig ..... , [cognome e nome] nato a (...) il [data] (...) cittadino tunisino (...) non completamente identificato in quanto privo di documenti (sedicente);

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

3) il rintraccio dello straniero ha avuto luogo all'entrata/immediatamente dopo l'entrata nel territorio nazionale, e precisamente: isola di Lampedusa

ATTESO che non è ravvisabile alcuna delle ipotesi di cui all'articolo 10 c. 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

CONSIDERANDO che si deve procedere ai sensi dell'articolo 10 c. 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

DISPONE

IL RESPINGIMENTO CON ACCOMPAGNAMENTO ALLA FRONTIERA

Della persona sopra menzionata

INFORMA

- che il presente decreto può essere impugnato, entro un termine di sessanta giorni a decorrere dalla sua notifica, dinanzi al giudice di pace di Agrigento;
- che la presentazione del ricorso non sospende in alcun caso l'efficacia del presente decreto;
- [che] il direttore dell'ufficio immigrazione procederà, in esecuzione del presente decreto, alla notifica dello stesso e di una copia sinteticamente tradotta verso una lingua conosciuta dallo straniero, oppure verso la lingua inglese, francese o spagnola; alla sua comunicazione alla rappresentanza diplomatica o consolare dello Stato di origine, secondo quanto previsto dall'articolo 2 c. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1998; e alla sua registrazione ai sensi dell'articolo 10 c. 6 dello stesso decreto legislativo;

Accompagnamento alla frontiera di Roma Fiumicino

[Fatto a] Agrigento [il] 27[29]/09/2011 Per il Capo della Polizia

[Firma]»

15. I decreti suddetti erano accompagnati da un verbale di notifica che recava le stesse date, anch'esso redatto in italiano e munito di 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».

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

### **B. L'ordinanza del giudice per le indagini preliminari di Palermo**

17. 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».

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

19. Con un'ordinanza resa il 1° giugno 2012 il giudice per le indagini preliminari (di seguito il «GIP») di Palermo accolse la richiesta del pubblico ministero.

20. 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 beneficiare di un'assistenza giuridica e ottenere informazioni relative alle procedure da seguire per presentare una domanda di asilo.

Il GIP condivise la premessa del pubblico ministero secondo la quale l'interpretazione delle condizioni relative ai motivi e alla durata della permanenza dei migranti nelle CSPA era a volte vaga; egli considerò tuttavia che entravano in gioco moltissime considerazioni che escludevano che i fatti della presente causa siano costitutivi di un reato («una tendenziale forzatura dei requisiti della 'strumentalità' e della 'ristrettezza temporale' è spesso causata da una molteplicità di fattori che escludono con sicurezza la possibilità di configurare, in tali fattispecie, 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.

21. 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 idoneo a soddisfare le esigenze legate all'accoglienza e al soccorso dei migranti. Le autorità avevano 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. Vi era perciò una situazione che rischiava di degenerare ed era coperta dalla nozione di stato di necessità di cui all'articolo 54 del codice penale (paragrafo 32 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. In effetti, da una parte i CIE erano già sovraffollati; dall'altra, gli accordi conclusi con le autorità tunisine facevano pensare che il rimpatrio dovesse essere immediato. Il fatto che sia stata applicata agli interessati una misura di respingimento senza controllo giurisdizionale adottata vari giorni dopo lo sbarco non era illegittimo secondo il GIP. 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, concluse il GIP, non vi era stata violazione della legge.

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

22. 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. 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. 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 un'assistenza medica, di acqua calda, di elettricità, di pasti e bevande caldi. Peraltro, da una nota di un'agenzia di stampa datata 25 settembre 2011, risultava che un membro del Parlamento era salito a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo, e aveva constatato che i migranti erano in buona salute, che erano assistiti e dormivano in cabine dotate di biancheria o su poltrone reclinabili. Alcuni Tunisini erano stati trasferiti in ospedale, altri erano 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. In tal modo, egli aveva 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 l'assenza di rasoi, ma il deputato aveva osservato che si trattava di una misura volta a evitare atti di autolesionismo.

23. 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. L'interessato faceva parte di un gruppo ristretto di persone che, temendo un rimpatrio imminente, avevano commesso degli atti di autolesionismo e avevano danneggiato alcuni autobus. Secondo il GIP, l'apposizione delle bende era 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 32 infra).

24. Alla luce di quanto sopra esposto, il GIP considerò che il fascicolo non contenesse la prova dell'esistenza degli elementi materiale e morale dei reati puniti dagli articoli 323 e 606 del codice penale.

### **C. Le decisioni del giudice di pace di Agrigento**

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

26. 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. Certo, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 27 infra) non indicava alcun termine per l'adozione dei decreti di respingimento; rimaneva comunque il fatto, considerò il giudice, che un atto che per la sua stessa natura limitava la libertà del suo destinatario doveva 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. Le disposizioni in materia di allontanamento degli stranieri in situazione irregolare

27. 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, dispone, tra l'altro:

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 o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis, anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

(...).»

### B. L'accordo bilaterale con la Tunisia

28. 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.

29. Il testo dell'accordo non è stato reso pubblico. Secondo un comunicato stampa pubblicato sul sito

internet del ministero dell'Interno italiano il 6 aprile 2011, 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.

30. 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.

### **C. Il Senato italiano**

31. 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 tensione molto alta, 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, protette 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 qui 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.»

### **D. Il codice penale**

32. Nelle sue parti pertinenti, l'articolo 54 c. 1 del codice penale 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 (...).»

### **III. ELEMENTI PERTINENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE**

33. I fatti di causa si inseriscono nel quadro degli arrivi massicci di migranti irregolari sulle coste italiane nel 2011, in particolare a seguito delle insurrezioni in Tunisia, e poi del conflitto in Libia.

A. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

34. 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 per 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 Accoglienza, [il partner privato] 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 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: essi 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 deprecabili. 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: delle 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 detta parte del centro nonché dei 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:

1. 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;
2. ad attuare delle misure flessibili che permettano di aumentare le capacità di accoglienza a Lampedusa;
3. 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;
4. 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;
5. a prevedere delle strutture di accoglienza adeguate per i minori non accompagnati, vigilando affinché essi non siano detenuti e siano separati dagli adulti;
6. a chiarire lo status giuridico del trattenimento de facto nei centri di accoglienza di Lampedusa;
7. 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 oggetto di un controllo giudiziario periodico;
8. 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;
9. 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;
10. 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.»

## B. Amnesty International

35. 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 (documento 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 sull'accesso alle procedure di asilo

In considerazione del fatto che, al momento della visita di Amnesty International sull'isola, l'UNHCR 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 erano state date affatto informazioni sui procedimenti di asilo, o a cui erano state date in modo molto inadeguato; in molti casi non era stata data loro alcuna informazione sulla loro situazione. Non gli era stato detto 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 nei "Centri" dell'isola

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

Il centro principale presso la Contrada Imbriacola è attrezzato per funzionare come un centro di transito per un numero relativamente contenuto di persone; la sua capacità 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 mentre ne entravano o ne uscivano. La delegazione non è potuta entrare nel centro stesso in quella occasione ma ha potuto accedervi il giorno seguente quando il centro era stato appena sgomberato in quanto erano stati tutti trasferiti dall'isola.

Coloro che vivevano nel centro hanno riferito che vi erano condizioni spaventose, compreso grave sovraffollamento, sporcizia e dotazioni sanitarie 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. Amnesty International successivamente ha 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 capacità 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 abitanti. Nonostante al momento della visita fosse in corso una operazione di pulizia, vi era un terribile odore di acque reflue, vi erano sparsi i resti di tende di fortuna ed erano ancora evidenti cataste di rifiuti.

...

**ESPULSIONI SOMMARIE COLLETTIVE, SECONDO QUANTO RIFERITO, DI CITTADINI TUNISINI DA LAMPEDUSA A PARTIRE DAL 7 APRILE 2011, A SEGUITO DELLA FIRMA DI UN ACCORDO TRA LE AUTORITA' ITALIANE E QUELLE TUNISINE.**

Amnesty International è estremamente preoccupata per i rimpatri forzati cominciati 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 rimpatri 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 impegnava a rafforzare i controlli alle frontiere al fine di impedire le partenze e ad accettare la rapida riammissione di persone sbarcate recentemente e 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 "rimpatriati direttamente" e 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 “rimpatri diretti” a seguito di “procedure semplificate” siano state vittime di espulsioni sommarie collettive.

Secondo quanto risulta a Amnesty International, le persone sono state trasferite dall’isola entro uno o due giorni dal loro arrivo. Risulta, pertanto, estremamente improbabile che a tali persone sia stata offerta la possibilità di accedere a una opportunità significativa o adeguata di dichiarare che non dovevano essere rimpatriati in Tunisia in base alla protezione internazionale o ad altre motivazioni. In tali circostanze le sopra citate espulsioni equivarrebbero a espulsioni sommarie (cfr. le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nella causa Hassanpour-Omrani c. Svezia e Jabari c. Turchia). Tali pratiche sono severamente proibite ai sensi del diritto internazionale, regionale e nazionale sui 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 un efficace via di ricorso contro le espulsioni. Procedere all’espulsione senza dare alle persone interessate la possibilità di esercitare il loro diritto a impugnare tale decisione tramite un procedura efficace determina di per sé una violazione dei diritti dell’uomo, a prescindere dal fatto che l’espulsione mette le persone interessate in una situazione di grave rischio di violazioni dei diritti dell’uomo, che, a sua volta, costituirebbe una violazione del principio di non respingimento.

...”

## **IN DIRITTO**

### **I. QUESTIONE PRELIMINARE**

36. Nelle sue osservazioni complementari e sull’equa soddisfazione del 9 luglio 2013, il Governo eccepisce per la prima volta il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne facendo osservare che ai sensi dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998: «avverso il decreto di espulsione, lo straniero può (...) presentare ricorso al giudice di pace del luogo in cui ha sede l’autorità che ha disposto l’espulsione» (paragrafo 27 supra). Ebbene, i ricorrenti non si sono avvalsi di tale ricorso.

37. Nelle loro osservazioni del 23 maggio 2013 in risposta alle prime osservazioni del Governo, i ricorrenti notavano che all’ultimo paragrafo, in data 25 settembre 2012, il Governo si era limitato a chiedere alla Corte di «dichiarare il ricorso irricevibile ai sensi dell’articolo 35 § 1» senza indicare le vie di ricorso che avrebbero dovuto essere esperite. Pertanto essi indicavano che in tali condizioni il Governo non potrebbe eccepire il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Ad ogni modo i ricorrenti affermano di non aver mai avuto la possibilità di presentare alle autorità giudiziarie italiane un ricorso riguardante la legalità della loro privazione della libertà.

Per quanto riguarda la possibilità di presentare una denuncia per violazione dei loro diritti convenzionali dinanzi alle autorità giudiziarie penali, si tratterebbe di una via di ricorso non effettiva perché priva di effetto sospensivo.

38. La Corte rammenta che ai sensi dell’articolo 55 del suo regolamento, la Parte contraente convenuta che intenda sollevare una eccezione di irricevibilità deve farlo, nella misura in cui lo consentano la natura dell’eccezione e le circostanze, nelle sue osservazioni scritte od orali sulla ricevibilità del ricorso (N.C. c. Italia [GC], n. 24952/94, § 44, CEDU 2002-X). Nel caso di specie, il Governo non ha chiaramente sollevato una eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne nelle sue osservazioni del 25 settembre 2013 sulla ricevibilità e sul merito, in quanto si era ivi limitato ad affermare che la Corte avrebbe dovuto dichiarare il ricorso «irricevibile ai sensi dell’articolo 35 § 1» senza indicare il motivo di tale irricevibilità né, in questo caso, la via di ricorso che avrebbe dovuto essere seguita. La questione della mancata presentazione, da parte dei ricorrenti, di un ricorso al giudice di pace avverso i decreti di respingimento era affrontata soltanto nelle osservazioni complementari e sull’equa soddisfazione. Il Governo non fornisce alcuna spiegazione su tale indugio e la Corte non rileva alcuna circostanza eccezionale che possa esonerarlo dall’obbligo di sollevare le eccezioni in tempo utile (si veda, mutatis mutandis, Dhahbi c. Italia, n. 17120/09, § 24, 8 aprile 2014, e G.C. c. Italia, n. 73869/10, § 36, 22 aprile 2014).

39. Ne consegue che il Governo non può eccepire il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

### **II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO 5 § 1 DELLA CONVENZIONE**

40. 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 regolare 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.»

41. Il Governo contesta questa tesi.

## **A. Sulla ricevibilità**

### **1. Sulla compatibilità ratione materiae del motivo di ricorso con la Convenzione**

#### **a) L'eccezione del Governo**

42. Il Governo eccepisce innanzitutto l'inapplicabilità dell'articolo 5 al caso di specie. Esso sostiene che le autorità italiane hanno identificato i ricorrenti secondo le norme italiane ed europee pertinenti e ciò non sarebbe contestato dai ricorrenti. In seguito gli interessati sono stati accolti nel CSPA, che non sarebbe un centro di detenzione, ma un centro di primo soccorso e di assistenza (in particolare d'ordine igienico-sanitario) per tutti i migranti arrivati in Italia nel 2011. Le organizzazioni presenti all'interno del CSPA fornivano un'assistenza giuridica, compresa quella sulle procedure da seguire per presentare una domanda di asilo. I ricorrenti sono stati poi trasferiti a bordo delle navi «Vincent» e «Audacia» - che dovevano essere considerate come il «naturale prolungamento del CSPA» di Lampedusa - a causa dell'incendio doloso che altri migranti avevano provocato all'interno del CSPA due o tre giorni dopo l'arrivo dei ricorrenti. Dovendo fronteggiare una situazione di emergenza umanitaria e logistica, le autorità italiane sono state costrette a trovare nuovi luoghi per l'accoglienza, che secondo il Governo non possono essere considerati luoghi di detenzione o di arresto.

43. Alla luce di quanto esposto sopra, il Governo sostiene che i ricorrenti non sono stati né arrestati né detenuti, ma «semplicemente [soccorsi] in mare e condotti all'isola di Lampedusa per essere assistiti e per la loro sicurezza fisica» Spiega che la legge obbligava le autorità a salvare e a identificare i ricorrenti, i quali si trovavano nelle acque territoriali italiane nel momento in cui le loro imbarcazioni sono state intercettate dalla guardia costiera. Dunque, secondo il Governo, 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) La replica dei ricorrenti**

44. I ricorrenti ammettono che secondo la legge italiana i CSPA non sono luoghi di detenzione ma strutture di accoglienza. Tuttavia essi sostengono che questa 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». Al riguardo osservano che è stato loro vietato di allontanarsi da queste strutture, che erano costantemente sorvegliate dalle forze di polizia. Ciò sarebbe stato confermato dai rapporti della sottocommissione ad hoc dell'APCE (paragrafo 34 supra) e dalla commissione straordinaria del Senato (paragrafo 31 supra). Quest'ultima ha constatato i trattenimenti prolungati, l'impossibilità di comunicare con l'esterno e la mancanza di libertà di movimento.

#### **c) Valutazione della Corte**

##### **i. Principi generali**

45. La Corte rammenta che laddove il paragrafo 1 dell'articolo 5 sancisce il diritto alla libertà, esso intende la libertà fisica della persona prefiggendosi di assicurare che nessuno ne sia privato arbitrariamente (Abdolkhani e Karimnia c. Turchia, n. 30471/08, § 125, 22 settembre 2009). Tra privazione della libertà e restrizione della libertà di circolare che obbediscono all'articolo 2 del Protocollo n. 4 vi è soltanto una differenza di livello o di intensità, non di natura o di sostanza. La collocazione nell'una o nell'altra di queste categorie risulta talvolta ardua, perché in alcuni casi marginali è una pura questione di valutazione, ma la Corte non può eludere una scelta da cui dipendono l'applicabilità o la inapplicabilità dell'articolo 5 della Convenzione (Guzzardi c. Italia, 6 novembre 1980, §§ 92-93, serie A n. 39). Per sapere se una persona è stata privata della libertà, occorre partire dalla sua situazione concreta e tener conto di un insieme di criteri specifici del 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).

## ii. Applicazione di questi principi al caso di specie

46. La Corte nota innanzitutto che il Governo non ha contestato l'affermazione dei ricorrenti (paragrafi 8 e 44 supra) secondo la quale era loro vietato allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi «Vincent» e «Audacia», che erano costantemente sorvegliate dalle forze di polizia. Inoltre, al paragrafo 54 del suo rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 (paragrafo 34 supra), la sottocommissione ad hoc dell'APCE 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». La sottocommissione ha anche indicato che i migranti erano «de facto imprigionati, senza accesso a un giudice» (si veda il paragrafo 55 del rapporto sopra citato).

47. Quanto alla commissione straordinaria del Senato, quest'ultima ha riscontrato un «trattenimento prolungato», una «impossibilità a comunicare con l'esterno» e una «mancanza di libertà di movimento» per i migranti assegnati al centro di accoglienza di Lampedusa (paragrafo 31 supra). I ricorrenti a giusto titolo lo sottolineano (paragrafo 44 supra).

48. La Corte nota che il Governo non ha prodotto alcun elemento che lasci pensare che sarebbe stato possibile per i ricorrenti lasciare il CSPA di Contrada Imbriacola. Al riguardo, essa osserva che gli interessati hanno precisato che dopo l'incendio del 20 settembre 2011, erano giunti a eludere la sorveglianza delle forze dell'ordine e a raggiungere il paese di Lampedusa. Tuttavia, essi sarebbero stati fermati dalla polizia e ricondotti nel centro di accoglienza (paragrafo 9 supra). Il Governo non ha smentito questa versione dei fatti, dando a pensare che i ricorrenti fossero trattenuti nel CSPA contro la loro volontà (si veda, mutatis mutandis, Stanev, sopra citata, § 127).

49. Considerazioni analoghe valgono anche per quanto riguarda le navi «Vincent» e «Audacia», che secondo il Governo stesso devono essere considerate come il «naturale prolungamento del CSPA» (paragrafo 42 supra).

50. Alla luce di questi elementi, la Corte non può accogliere la tesi del Governo, secondo la quale i ricorrenti non sono stati né arrestati né detenuti, ma «semplicemente [soccorsi] in mare e condotti all'isola di Lampedusa per essere assistiti e per la loro sicurezza fisica» (paragrafo 43 supra). La Corte ritiene, al contrario, che la sistemazione dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola e a bordo delle navi sopra citate costituisca una «privazione della libertà» tenuto conto delle restrizioni che le autorità hanno imposto agli interessati e nonostante la natura della qualificazione ritenuta dal diritto interno (si veda, mutatis mutandis, Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, §§ 126 127). Di conseguenza essa conclude che i ricorrenti sono stati privati della loro libertà.

51. Ne consegue che è applicabile l'articolo 5 della Convenzione e che l'eccezione del Governo relativa alla incompatibilità *ratione materiae* di questo motivo di ricorso con la Convenzione deve essere rigettata.

## 2. Sulle altre condizioni di ricevibilità

52. La Corte ritiene che il presente motivo non sia manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e rileva peraltro che non incorre in nessun altro motivo di irricevibilità. E' dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

## B. Sul merito

## 1. Argomenti delle parti

### a) I ricorrenti

53. I ricorrenti osservano che per 12 giorni o per 9 giorni secondo il loro caso, 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 28-30 supra). Essi sottolineano che nessuna decisione giudiziaria giustificava la loro privazione della libertà.

54. I ricorrenti espongono che secondo la legge italiana (articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - paragrafo 27 supra), l'unica forma legale di privazione della libertà di uno straniero in situazione irregolare è il trattenimento in un CIE, il quale dà luogo a un controllo giurisdizionale, come richiede l'articolo 5 della Convenzione. Trasformando il CSPA di Contrada Imbriacola 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.

55. I ricorrenti osservano anche che il trattamento al quale sono stati sottoposti non può essere giustificato sulla base dell'articolo 10 § 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 27 supra), che 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. Secondo i ricorrenti, a differenza di ciò che è previsto in altri Stati, in Italia soltanto il trattenimento in un CIE ha una base legale (l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998). Qualsiasi altra forma di trattenimento dello straniero irregolare, come quella del caso di specie, dovrebbe essere considerata illegale e dunque contraria all'articolo 5 § 1 della Convenzione.

56. Dal momento che il Governo sostiene che i fatti denunciati sono stati provocati da una situazione di emergenza o da uno stato di necessità assoluta, 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 i ricorrenti, 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, e l'Italia non ha neanche esercitato il diritto di deroga previsto dall'articolo 15 della Convenzione.

57. Infine 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 strutturale del diritto fondamentale dei migranti alla libertà.

### b) Il Governo

58. Per il Governo, i fatti del caso di specie 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 al CIE e spiega che, in effetti, le condizioni legali per sistemare i ricorrenti in un CIE non erano soddisfatte; pertanto non era necessaria alcuna verifica supplementare sulla loro identità.

59. Il Governo riconosce che, come indicato dal GIP di Palermo nel suo decreto del 1° giugno 2012 (paragrafi 19-24 supra), le disposizioni interne vigenti non prevedevano espressamente l'adozione di una misura di trattenimento nei confronti dei migranti sistemati in un CSPA (una misura di questo tipo, sotto il controllo del giudice di pace, era invece prevista in caso di sistemazione in un CIE). Tuttavia, esso precisa che la presenza dei migranti nel CSPA è stata debitamente registrata. Peraltro, ciascuno dei ricorrenti è 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 e 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).

## 2. Valutazione della Corte

### a) Principi generali

60. 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).

61. 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).

62. 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 Regno Unito, sopra citata, § 164).

63. 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'arbitrio (Herczegfalvy c. Austria, 24 settembre 1992, § 63, serie A n. 244, 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, e la vogliono 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).

64. 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 «legalità» 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; Ječius c. Lituania, n. 34578/97, § 56, CEDU 2000-IX; e Mooren c. Germania [GC], n. 11364/03, § 76, 9 luglio 2009).

65. Inoltre, la privazione della libertà è una misura talmente grave che si giustifica soltanto quando altre misure, meno severe, sono state prese in considerazione e giudicate insufficienti per salvaguardare l'interesse personale o pubblico che richiede la detenzione. Non è dunque sufficiente che la privazione della libertà sia conforme al diritto nazionale, occorre anche che sia necessaria nelle circostanze della fattispecie (Witold Litwa c. Polonia, n. 26629/95, § 78, CEDU 2000-III, e Stanev, sopra citata, § 143).

### b) Applicazione di questi principi nel caso di specie

66. A titolo preliminare la Corte nota che il Governo considera che i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna espulsione o estradizione e che pertanto i fatti del caso di specie non rientrano in ciò che prevede la lettera f) del primo paragrafo dell'articolo 5 della Convenzione, che autorizza «l'arresto o [...] la detenzione regolari» di una persona per impedire a quest'ultima di entrare illegalmente nel territorio», o nei confronti della quale è in corso una «procedura di espulsione o di estradizione» (paragrafo 58 supra).

Tuttavia il Governo non indica sotto quale altro comma del primo paragrafo dell'articolo 5 la privazione della libertà dei ricorrenti potrebbe essere giustificata.

67. Come la giurisprudenza della Corte ha avuto modo di precisare (paragrafo 60 supra), l'elenco dei motivi per i quali una persona può essere privata della sua libertà è esaustivo. Ciò implica che una privazione della libertà che non rientri in nessuno dei commi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione viola inevitabilmente tale disposizione.

68. Tuttavia, nonostante le affermazioni del Governo, nel caso di specie la Corte è pronta ad ammettere che la privazione della libertà dei ricorrenti fosse prevista dal comma f) del primo paragrafo dell'articolo 5. Al riguardo, essa osserva che gli interessati erano entrati irregolarmente nel territorio italiano e che fu avviata una procedura per identificarli e rimpatriarli.

69. Per di più la Corte rileva che le parti sono concordi nell'affermare che la legge italiana non prevede espressamente il trattenimento di migranti che, come i ricorrenti, sono sistemati in un CSPA (paragrafi 54-55 e 59 supra). È vero che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 27 supra) prevede tale trattenimento, ma quest'ultimo si applica soltanto agli stranieri che è necessario soccorrere o per i quali devono essere effettuati dei controlli supplementari sulla identità o attendere i documenti di viaggio e la disponibilità di un trasportatore. Ora, non è così nel caso di specie. Inoltre, gli stranieri ai quali è applicabile tale trattenimento sono sistemati in un CIE con una decisione amministrativa sottoposta al controllo del giudice di pace. I ricorrenti, al contrario, sono stati sistemati di fatto in un CSPA e nei loro confronti non è stata adottata alcuna decisione formale che disponga il loro trattenimento. Su questo punto è opportuno sottolineare che nel suo decreto del 1° giugno 2012, il GIP di Palermo ha dichiarato che la questura di Agrigento si era limitata a registrare la presenza dei migranti nel CSPA senza adottare decisioni che disponessero il loro trattenimento e lo stesso valeva per quanto riguardava la sistemazione dei migranti sulle navi (paragrafi 20-21 supra).

70. La Corte conclude che la privazione della libertà contestata era priva di base legale nel diritto italiano.

Questa constatazione è avvalorata da quelle della commissione straordinaria del Senato, che, nel suo rapporto approvato il 6 marzo 2012 (paragrafo 31 supra), ha notato che la permanenza nel centro di Lampedusa inizialmente limitata al tempo strettamente necessario per accertare l'identità del migrante e la legalità della sua presenza sul territorio italiano, si protraeva talvolta per più di venti giorni «senza che fossero state adottate decisioni formali sullo 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 forte». È anche opportuno ricordare che la sottocommissione ad hoc dell'APCE ha esplicitamente raccomandato alle autorità italiane di «chiarire lo status giuridico del trattenimento de facto nei centri di accoglienza di Lampedusa» e, soprattutto per quanto riguarda i Tunisini, di «mantenere in stato di trattenimento amministrativo i migranti in situazione irregolare soltanto secondo una procedura definita dalla legge, avallata da un organo giudiziario e oggetto di un controllo giudiziario periodico» (si veda il paragrafo 92 punti vi. e vii. del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 - paragrafo 34 supra).

71. Infine, anche supponendo che il trattenimento dei ricorrenti fosse previsto dall'accordo bilaterale con la Tunisia, la Corte rileva che l'accordo in questione non poteva dare al suddetto trattenimento una base legale sufficiente ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione. In effetti, il contenuto di tale accordo non è stato reso pubblico (paragrafo 29 supra) e non era dunque accessibile agli interessati, che non potevano pertanto prevedere le conseguenze della sua applicazione (si veda, in particolare, la giurisprudenza citata ai paragrafi 63-64 supra). Inoltre, non vi è nulla che indichi che il suddetto accordo prevedesse delle garanzie adeguate contro l'arbitrio (si veda, ad esempio e mutatis mutandis, Nasroulloiev c. Russia, n. 656/06, § 77, 11 ottobre 2007).

72. Ne consegue 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'arbitrio. Dunque essa non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione. Pertanto nel caso di specie vi è stata violazione di tale disposizione.

73. Questa constatazione dispensa la Corte dal verificare se la privazione della libertà dei ricorrenti fosse necessaria nelle circostanze del caso di specie (si veda, in particolare, la giurisprudenza citata al paragrafo 65 supra).

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

74. 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:

«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.»

75. Il Governo contesta tale affermazione.

76. La Corte rileva che il presente motivo di ricorso è correlato a quello esaminato sopra e dunque anch'esso deve essere dichiarato ricevibile.

## **A. Argomenti delle parti**

### **1. I ricorrenti**

77. I ricorrenti fanno osservare che i decreti di respingimento sono stati adottati soltanto al momento dell'esecuzione della misura di rimpatrio, 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 rimpatrio, ma non menzionavano in alcun modo, neanche implicitamente, le ragioni del trattenimento.

78. Inoltre i ricorrenti considerano che 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. Il fatto che i membri delle organizzazioni non governative abbiano potuto comunicare a questo proposito con i migranti non può, secondo loro, soddisfare le esigenze di questa disposizione.

### **2. Il Governo**

79. 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» secondo l'articolo 10 § 2 b) del decreto legislativo n. 286 del 1998 (paragrafo 27 supra). Secondo il Governo, questo status comportava di pieno diritto il rimpatrio in Tunisia degli interessati, come risultava secondo lui 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.

## **B. Valutazione della Corte**

### **1. Principi generali**

80. Il paragrafo 2 dell'articolo 5 enuncia una garanzia elementare: ogni persona arrestata deve essere messa a conoscenza dei motivi del suo arresto. Integrato nel sistema di protezione che offre l'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 legalità 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 ha 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).

81. 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**

82. La Corte rileva che i ricorrenti hanno lasciato la Tunisia a bordo di imbarcazioni di fortuna allo scopo di raggiungere le coste italiane (paragrafo 6 supra). Essi non avevano alcun visto di ingresso e la natura stessa del loro viaggio verso l'Italia dimostrava la volontà di aggirare la legge sull'immigrazione. Peraltro, la sottocommissione ad hoc dell'APCE ha osservato che i Tunisini con i quali i suoi membri si

erano intrattenuti «erano perfettamente consapevoli della irregolarità del loro ingresso sul territorio italiano» (si veda il paragrafo 56 del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 - paragrafo 34 supra). Inoltre, i ricorrenti non hanno contraddetto esplicitamente l'affermazione del Governo (paragrafo 79 supra) secondo la quale essi sono stati informati, in una lingua che comprendevano, dello status che secondo le autorità nazionali era il loro, ossia quello di cittadini tunisini temporaneamente ammessi sul territorio italiano per ragioni di «soccorso pubblico» ai sensi dell'articolo 10 § 2 b) del decreto legislativo n. 286 del 1998.

83. La Corte nota tuttavia che una semplice informazione sullo status giuridico di un migrante non soddisfa le esigenze dell'articolo 5 § 2 della Convenzione, che richiede che siano comunicati all'interessato i motivi giuridici e fattuali della sua privazione della libertà. Ora, la Corte ha appena concluso dal punto di vista del primo paragrafo di questa stessa disposizione che nel caso di specie la privazione della libertà dei ricorrenti era priva di base legale nel diritto italiano (paragrafo 70 supra).

84. Ad ogni modo, il Governo non ha prodotto alcun documento ufficiale che sarebbe stato consegnato ai ricorrenti e che indicherebbe i motivi di fatto e di diritto per i quali sarebbero stati sottoposti a trattenimento (si vedano, mutatis mutandis, Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 138; Moghaddas c. Turchia, n. 46134/08, § 46, 15 febbraio 2011; Athary c. Turchia, n. 50372/09, § 36, 11 dicembre 2012; e Musaeu c. Turchia, n. 72754/11, § 35, 21 ottobre 2014). Su questo punto, è opportuno notare che i decreti di respingimento (paragrafo 14 supra) si limitavano ad affermare che gli interessati erano «entrati sul territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera» e che era stato disposto il loro respingimento. Tali decreti non contenevano alcuna menzione del trattenimento di cui i ricorrenti sarebbero stati oggetto. Infine, i decreti sarebbero stati consegnati ai ricorrenti il 27 o il 29 settembre 2011 secondo i casi, nonostante questi ultimi fossero stati assegnati al CSPA il 17 e 18 settembre. Pertanto, non soltanto l'informazione fornita era incompleta e insufficiente riguardo all'articolo 5 § 2, ma non era neanche stata fornita «nel minor tempo possibile» (si vedano, in particolare e mutatis mutandis, Chamaiev e altri, sopra citata, § 416, e L.M. c. Slovenia, sopra citata, § 45, dove la Corte ha dichiarato che un intervallo di quattro giorni era incompatibile con le restrizioni di tempo che impone la solerzia richiesta dalla disposizione in questione).

85. Vi è dunque stata violazione dell'articolo 5 § 2 della Convenzione.

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

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

Essi invocano l'articolo 5 § 4 della Convenzione, così formulato:

«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.»

87. Il Governo contesta questa tesi.

88. La Corte rileva che il presente motivo di ricorso è correlato a quelli esaminati sopra e deve dunque essere dichiarato ricevibile.

#### **A. Argomenti delle parti**

##### **1. I ricorrenti**

89. I ricorrenti non negano la possibilità di presentare un ricorso avverso i decreti di respingimento, ma affermano che non avevano al contrario alcuna possibilità di contestare la legalità del loro trattenimento. Non è stata loro notificata alcuna decisione che giustificasse la privazione della libertà; pertanto, essi non hanno 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 rimpatrio, e sono stati adottati alla fine del periodo di trattenimento.

##### **2. Il Governo**

90. Il Governo afferma che i decreti di respingimento indicavano che era possibile per gli interessati presentare un ricorso dinanzi al giudice di pace di Agrigento. Alcuni migranti tunisini hanno peraltro presentato tali ricorsi, e nel 2011 il giudice di pace ha annullato due decreti di respingimento (paragrafo 26 supra) in questo contesto. Il Governo ne deduce che i ricorrenti avevano dunque la possibilità di adire un tribunale per contestare la legalità della loro presunta privazione della libertà.

## B. Valutazione della Corte

### 1. Principi generali

91. 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 «legalità», ai sensi della Convenzione, della loro privazione della libertà. Il concetto di «legalità» 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 «legalità» 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 «legalità» 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 «legalità» della detenzione e ordinare la liberazione in caso di detenzione illegale (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).

92. Le forme di controllo giurisdizionale che soddisfano le esigenze dell'articolo 5 § 4 possono variare da un campo all'altro e dipendono dal tipo di privazione della libertà in questione. Non è compito della Corte chiedersi quale potrebbe essere il sistema più appropriato nel campo esaminato (Chtoukatourov c. Russia, n. 44009/05, § 123, CEDU 2008, e Stanev, sopra citata, § 169).

93. 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).

94. L'articolo 5 § 4 sancisce inoltre il diritto delle persone arrestate o detenute a ottenere «al più presto» una decisione giudiziaria sulla regolarità della loro detenzione (si veda, ad esempio, Baranowski, sopra citata, § 68). Se per le cause relative all'articolo 6 § 1 una durata di un anno per ogni grado di giudizio può essere un criterio approssimativo, l'articolo 5 § 4, che riguarda delle questioni sulla libertà, richiede una diligenza particolare (Hutchison Reid c. Regno Unito, n. 50272/99, § 79, CEDU 2003-IV, e Moisseiev c. Russia, n. 62936/00, § 160, 9 ottobre 2008).

### 2. Applicazione di questi principi nel caso di specie

95. La Corte ha appena stabilito che i ricorrenti non erano stati informati delle ragioni della loro privazione della libertà (paragrafi 83-85 supra). Essa considera che, in questo modo, il diritto dei ricorrenti a far esaminare la legalità della loro detenzione si è trovato completamente privato della sua sostanza (Chamaïev e altri, sopra citata, § 432; Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 141; Dbouba c. Turchia, n. 15916/09, § 54, 13 luglio 2010; e Musaev, sopra citata, § 40).

96. Tale constatazione è sufficiente per concludere che il sistema giuridico italiano non offriva ai ricorrenti un ricorso con il quale essi avrebbero potuto ottenere un controllo giurisdizionale sulla legalità della loro privazione della libertà (si vedano, mutatis mutandis, S.D. c. Grecia, n. 53541/07, § 76, 11 giugno 2009, e Abdolkhani e Karimnia, sopra citata, § 142). Dunque ciò dispensa normalmente la Corte dal verificare se i ricorsi disponibili nel diritto italiano avrebbero potuto offrire ai ricorrenti delle garanzie sufficienti ai fini dell'articolo 5 § 4 della Convenzione (si veda, ad esempio e mutatis mutandis, Chamaïev e altri, sopra citata, § 433).

97. Ad abundantiam, la Corte rammenta che i decreti di respingimento non menzionavano il fondamento giuridico e fattuale del trattenimento dei ricorrenti (paragrafo 84 supra). Non si potevano dunque vedere in questi decreti le decisioni da cui derivava il trattenimento contestato. Inoltre, questi decreti sarebbero stati notificati ai ricorrenti soltanto il 27 e 29 settembre 2011 (paragrafi 14-15 supra), poco prima del loro rimpatrio con l'aereo, ossia quando la loro privazione di libertà stava per terminare. Ne consegue che, pur ammettendo che in alcuni casi sia possibile considerare che un ricorso dinanzi al giudice di pace avverso il decreto di respingimento possa offrire un controllo indiretto sulla legalità delle limitazioni della libertà imposte allo straniero interessato, nel caso di specie un controllo di questo tipo, se fosse stato richiesto, avrebbe potuto aver luogo soltanto dopo la

liberazione dei ricorrenti e il loro ritorno in Tunisia.

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

## **V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE**

99. I ricorrenti ritengono di aver subito dei trattamenti inumani e degradanti durante il loro trattenimento nel CSPA di Contrada Imbriacola e a bordo della navi «Vincent» e «Audacia».

Essi invocano l'articolo 3 della Convenzione, così formulato:

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

100. Il Governo contesta tale affermazione.

### **A. Sulla ricevibilità**

#### **1. Per quanto riguarda il motivo relativo al profilo procedurale dell'articolo 3 della Convenzione**

101. Nelle loro osservazioni del 23 maggio 2013 in risposta a quelle del Governo, i ricorrenti sollevano per la prima volta un motivo di ricorso relativo al profilo procedurale dell'articolo 3 della Convenzione. Essi affermano che all'epoca dei fatti le navi erano state trasformate in centri di detenzione flottanti, ormeggiate nelle zone del porto di Palermo al riparo dagli sguardi della popolazione e dei media. L'accesso alle imbarcazioni era vietato non soltanto ai giornalisti, ma anche alle organizzazioni umanitarie, e le autorità giudiziarie hanno omesso di raccogliere le testimonianze dei migranti. I ricorrenti considerano che ciò sia incompatibile con l'obbligo di condurre un'inchiesta effettiva sulle affermazioni di violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

102. La Corte rileva che il presente motivo di ricorso è stato sollevato soltanto il 23 maggio 2013, mentre la situazione denunciata è terminata al più tardi il 27 e 29 settembre 2011, con il rimpatrio dei ricorrenti in Tunisia (paragrafo 12 supra). Vi è stato dunque il superamento del termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione (si vedano, mutatis mutandis, Allan c. Regno Unito (dec.), n. 48539/99, 28 agosto 2001, e Adam e altri c. Germania (dec.), n. 290/03, 1° settembre 2005).

103. Ne consegue che questo motivo di ricorso è tardivo e deve essere rigettato in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

#### **2. Per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo al profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione**

104. La Corte constata che il motivo di ricorso relativo al profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione non è manifestamente infondato ai sensi 35 § 3 a) di quest'ultima e rileva peraltro che non incorre in altri motivi di irricevibilità. Essa lo dichiara dunque ricevibile.

### **B. Sul merito**

#### **1. Argomenti delle parti**

##### **a) I ricorrenti**

105. I ricorrenti sostengono che il CSPA era sovraffollato e che all'epoca dei fatti 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 non sono smentite dal Governo, che indica 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. Inoltre le condizioni igieniche e sanitarie erano inaccettabili: mancando i posti nelle camere, i ricorrenti sono stati costretti a dormire all'esterno, direttamente a contatto con il cemento a causa del cattivo odore che emanava dai materassi. Il CSPA non disponeva di mensa e i sanitari erano sovraffollati e spesso impraticabili. Secondo i ricorrenti, le loro affermazioni su questi punti non sono state smentite in alcun modo dal Governo.

106. I ricorrenti sostengono anche di aver patito delle sofferenze psicologiche in ragione della mancanza di informazioni sul loro status giuridico, della durata del loro trattenimento e dell'impossibilità di comunicare con l'esterno del centro. A tale riguardo essi si riferiscono al rapporto della commissione straordinaria del Senato (paragrafo 31 supra). Questo documento indica, tra l'altro, che alcuni migranti erano stati trattenuti per più di venti giorni senza che fossero state adottate decisioni formali sul loro status. La commissione aveva inoltre visitato il CSPA di Lampedusa l'11 febbraio 2009, formulando numerose critiche sulle condizioni di accoglienza e di igiene.

107. I ricorrenti precisano che non lamentano di aver ricevuto percosse o ferite, ma contestano le

condizioni del loro trattenimento nel CSPA. Pertanto, l'argomento del Governo secondo il quale essi avrebbero dovuto produrre dei certificati medici (paragrafo 116 infra), non sarebbe pertinente.

108. I ricorrenti sostengono che i media e gli organismi nazionali e internazionali competenti in materia di diritti umani hanno stabilito che la situazione di crisi sull'isola di Lampedusa è iniziata ben prima del 2011. Essa sarebbe proseguita negli anni successivi, creando secondo loro una situazione di violazione strutturale e sistematica dei diritti dei migranti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione. In queste condizioni, sostengono, non si può concludere che la situazione che essi denunciano fosse principalmente dovuta all'urgenza di affrontare il significativo flusso migratorio che aveva seguito le rivolte della «primavera araba».

109. Per quanto riguarda il loro trattenimento a bordo delle navi «Vincent» e «Audacia», i ricorrenti affermano che sono stati sistemati all'interno di un salone sovraffollato, non hanno avuto un accesso adeguato ai sanitari, i pasti venivano distribuiti gettando il cibo per terra, potevano uscire all'aria aperta soltanto per pochi minuti al giorno, non hanno ricevuto alcuna informazione o spiegazione pertinente e che le forze dell'ordine arrivavano talvolta a maltrattarli o a insultarli. Secondo i ricorrenti, queste affermazioni si inscrivono nella logica degli eventi dell'isola di Lampedusa e, secondo loro, non possono essere smentite dal decreto del GIP di Palermo del 1° giugno 2012 (paragrafi 19-24 supra), nel quale si afferma che le navi disponevano di locali adatti, di acqua calda e di elettricità e che ai migranti era stata assicurata piena assistenza sanitaria; i ricorrenti fanno in effetti osservare che il GIP si è basato, tra l'altro, sulle dichiarazioni di un deputato che era salito a bordo delle navi accompagnato dalle autorità.

## **b) Il Governo**

110. Il Governo presenta innanzitutto diverse osservazioni preliminari. Esso afferma di aver 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'UNHCR, dell'OIM, di Save the Children, dell'Ordine di Malta, della Croce Rossa, della Caritas, dell'ARCI e della Comunità di Sant'Egidio sono state inserite nel quadro del «Praesidium Project», finanziato dall'Italia e dall'Unione europea. I rappresentanti di queste organizzazioni avevano libero accesso alle strutture d'accoglienza dei migranti. Inoltre, il 28 maggio 2013, il Governo ha firmato 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 ha firmato un accordo con l'European Asylum Support Office (EASO) al fine di coordinare le modalità di accoglienza dei migranti. Da luglio 2013, l'associazione «Medici senza Frontiere» ha cominciato a lavorare alla formazione del personale del CSPA e delle navi incaricate del salvataggio in mare.

111. 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 hanno peraltro finanziato la costruzione di nuovi centri di assistenza e di soccorso (6.440.000 euro (EUR) sono 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.

112. Nel 2011 l'arrivo massiccio di migranti nordafricani aveva creato una situazione di emergenza umanitaria in Italia. Dal 12 febbraio al 31 dicembre 2011, 51.573 cittadini di paesi esterni all'Unione europea (o «paesi terzi») sono sbarcati sulle isole di Lampedusa e Linosa. Ciò sarebbe spiegato bene dal rapporto della sottocommissione ad hoc dell'APCE (paragrafo 34 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.

113. Il Governo afferma che nel periodo in questione, 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. Oltre al direttore e a due direttori aggiunti, vi lavoravano 99 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. Tre medici e tre infermieri assicuravano l'assistenza medica nei locali ad hoc. Secondo i risultati di una ispezione effettuata il 2 aprile 2011 dai servizi sanitari di Palermo, le condizioni igieniche erano adeguate, come pure la qualità e la quantità del cibo fornito.

Una ispezione eseguita immediatamente dopo l'incendio del 20 settembre 2011 indicava che l'approvvigionamento di acqua potabile era assicurato con bottiglie e che la mensa era in grado di fornire dei pasti.

114. Secondo il Governo, i ricorrenti, come tutti gli altri migranti, sono stati ben informati della possibilità di formulare una domanda d'asilo, e avrebbero semplicemente deciso di non avvalersi di questa facoltà. Altri 72 migranti presenti a Lampedusa al momento dell'incendio hanno invece manifestato la loro intenzione di presentare tale domanda e, il 22 settembre 2011, sono stati condotti nei centri di accoglienza di Trapani, Caltanissetta e Foggia per definire la loro posizione.

115. Il Governo nota per di più che nel suo decreto del 1° giugno 2012 (paragrafi 19-24 supra), il GIP di Palermo ha dichiarato che le misure prese 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. Il Governo sottolinea che la cooperazione internazionale in materia di immigrazione clandestina è disciplinata dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 286 del 1998 nel rispetto delle convenzioni multilaterali e degli accordi bilaterali.

116. 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.

## 2. Valutazione della Corte

### a) Principi generali

117. 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 nel complesso dagli 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, Price c. Regno Unito, n. 33394/96, § 24, CEDU 2001-VII; Mouisel c. Francia, n. 67263/01, § 37, CEDU 2002-IX; e Naoumenko c. Ucraina, n. 42023/98, § 108, 10 febbraio 2004). Le asserzioni di maltrattamenti devono essere sostenute da adeguati elementi di prova. Per la valutazione di questi elementi, la Corte aderisce al principio della prova «oltre ogni ragionevole dubbio», ma aggiunge che tale prova può risultare anche da un insieme di indizi, o da presunzioni non confutate, sufficientemente gravi, precise e concordanti (Irlanda c. Regno Unito, 18 gennaio 1978, § 161 in fine, serie A n. 25, e Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 121, CEDU 2000-IV).

118. Inoltre, per stabilire se un trattamento è «degradante» ai sensi dell'articolo 3, la Corte esamina in particolare se lo scopo era quello di umiliare e di denigrare l'interessato. Tuttavia, anche in assenza di uno scopo di questo tipo non si può escludere in maniera definitiva una constatazione di violazione dell'articolo 3 (Raninen c. Finlandia, 16 dicembre 1997, § 55, Recueil 1997-VIII; Peers c. Grecia, n. 28524/95, §§ 68 e 74, CEDU 2001-III; e Price, sopra citata, § 24). Le misure privative della libertà si accompagnano inevitabilmente a sofferenza e umiliazione. Se ciò rappresenta uno stato di fatto ineluttabile che, in quanto tale e da solo non comporta 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 alla detenzione 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).

119. 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). 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, e Rahimi, sopra citata, § 61).

120. 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 considerare (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).

121. 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).

122. Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m<sup>2</sup>, si trattava di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m<sup>2</sup> (Kadikis c. Lettonia, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; Andreï Frolov c. Russia, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; Kantyrev c. Russia n.37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; Sulejmanovic c. Italia, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009; e Torreggiani e altri, sopra citata, § 68).

123. 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 i servizi igienici in modo riservato, 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). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m<sup>2</sup>, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da 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, sopra citata, §§124-127); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (István Gábor Kovács c. Ungheria, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da 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).

#### **b) Applicazione di questi principi nel caso di specie**

124. Innanzitutto la Corte osserva che è incontestabile che nel 2011 l'isola di Lampedusa abbia dovuto far fronte a una situazione eccezionale. Come notato dalla sottocommissione ad hoc dell'APCE nel suo rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 (paragrafo 34 supra - si vedano in particolare ai paragrafi 9-13 e 27-30), 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 e a richiedere la solidarietà degli Stati membri e dell'Unione europea. Alla data del 21 settembre 2011, quando i ricorrenti si trovavano sull'isola, erano arrivate lì via mare 55.298 persone. Come indica il Governo (paragrafo 112 supra), dal 12 febbraio al 31 dicembre 2011, 51.573 cittadini di paesi terzi sono sbarcati sulle isole di Lampedusa e Linosa.

125. Questo stato di emergenza ha creato, per le autorità italiane, delle difficoltà di ordine organizzativo e logistico. In effetti, le capacità di accoglienza di cui disponeva Lampedusa erano insufficienti per accogliere un numero così elevato di persone in arrivo ed erano inadeguate per permanenze di parecchi giorni. Senza dubbio, le autorità locali e la comunità internazionale hanno compiuto notevoli sforzi per affrontare la crisi umanitaria del 2011.

126. A questa situazione generale si sono aggiunti i problemi specifici sorti dopo l'arrivo dei ricorrenti: il 20 settembre è scoppiata una violenta rivolta fra i migranti trattenuti nel CSPA di Contrada Imbriacola e un incendio doloso ha devastato i luoghi (paragrafi 9 e 21 supra). Il giorno successivo, circa 1.800 migranti hanno avviato manifestazioni di protesta nelle strade dell'isola (paragrafo 9 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. Questi incidenti hanno contribuito ad accrescere le difficoltà esistenti e ad instaurare un clima di tensione inducendo il GIP di Palermo a ritenere giustificato il trasferimento immediato dei migranti sulla base dell'articolo 54 del codice penale,

norma per la quale non sono punibili le azioni dettate, tra l'altro, dalla necessità di proteggere altre persone da un pericolo attuale di un danno grave alla persona (paragrafi 21, 23 e 32 supra).

127. La Corte non sottovaluta i problemi che gli Stati contraenti incontrano in presenza di ondate migratorie eccezionali come quella all'origine della presente causa. Essa è consapevole della molteplicità di obblighi che pesavano sulle autorità italiane, costrette a prendere delle misure per garantire al tempo stesso il salvataggio in mare, la salute e l'accoglienza dei migranti e il mantenimento dell'ordine pubblico su un'isola abitata da una piccola comunità di persone.

128. Questi fattori non possono tuttavia esonerare lo Stato convenuto dal suo obbligo di garantire che ogni persona che, come i ricorrenti, viene ad essere privata della sua libertà possa godere di condizioni compatibili con il rispetto della sua dignità umana. A tale riguardo la Corte rammenta che l'articolo 3 deve essere considerato come una delle clausole essenziali della Convenzione che sanciscono uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa (Soering c. Regno Unito, 7 luglio 1989, § 88, serie A n. 161). Al contrario delle altre disposizioni della Convenzione, esso è formulato in termini assoluti, non prevedendo eccezioni né limitazioni, e in virtù dell'articolo 15 della Convenzione non è derogabile ( M.S. c. Belgio, n. 50012/08, § 122, 31 gennaio 2012).

129. Al fine di stabilire se i ricorrenti siano stati vittime di una violazione dell'articolo 3, la Corte ritiene opportuno esaminare separatamente due situazioni, ossia da una parte le condizioni di accoglienza nel CSPA di Contrada Imbriacola e, dall'altra parte, quelle a bordo delle navi «Vincent» e «Audacia».

#### **i. Le condizioni di accoglienza nel CSPA di Contrada Imbriacola**

130. La Corte nota che i ricorrenti sono stati assegnati al CSPA di Contrada Imbriacola il 17 e 18 settembre 2011 (paragrafi 6 e 7 supra) dove sono stati trattenuti fino al 20 settembre, quando, a seguito di un incendio, sono stati trasportati nel parco sportivo di Lampedusa (paragrafo 9 supra). La loro permanenza in questa struttura è durata dunque tra tre e quattro giorni.

131. In particolare i ricorrenti lamentano che all'interno del CSPA vi erano gravi problemi di sovraffollamento, di igiene e di mancanza di contatti con l'esterno. La Corte osserva che le loro denunce sullo stato generale del centro sono avvalorate dai rapporti della commissione straordinaria del Senato e di Amnesty International (paragrafi 31 e 35 supra). Questa organizzazione non governativa ha rilevato «condizioni [detentive] deprecabili» (appalling conditions), con un sovraffollamento notevole, una insalubrità generale, odori e sanitari inutilizzabili. La commissione straordinaria, da parte sua, si è espressa in questi termini:

«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, protette da teli improvvisati. Alcune persone mostrano cicatrici. Una persona mostra una ferita bendata. 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 qui 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.»

132. La Corte non ha motivi per dubitare della veridicità di tali constatazioni, provenienti da una istituzione dello Stato convenuto stesso. Essa rammenta di aver spesso dato importanza alle informazioni contenute nei rapporti recenti provenienti da associazioni internazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo quali Amnesty International (si veda, mutatis mutandis, Saadi c. Italia [GC], n. 37201/06, § 131, CEDU 2008).

133. Peraltro, secondo la sottocommissione ad hoc dell'APCE (si veda il paragrafo 33 del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 - paragrafo 34 supra), la capacità di accoglienza del CSPA di Contrada Imbriacola variava da 400 a 1.000 posti (800 posti secondo Amnesty International). Il Governo non contesta le cifre date dai ricorrenti secondo le quali, dal 17 al 20 settembre 2011, in questo luogo

sono state trattenute un numero di persone compreso tra 1.399 e 1.017. Nonostante lo spazio personale accordato ad ogni migrante non sia noto, questi dati non possono che avvalorare le denunce di sovraffollamento formulate dai ricorrenti. Inoltre, la situazione di rapida saturazione dei centri di accoglienza di Lampedusa è stata sottolineata dalla sottocommissione ad hoc dell'APCE, che ha anche segnalato la preoccupazione espressa da Medici Senza Frontiere e dalla Croce Rossa in merito alle condizioni sanitarie in caso di sovraffollamento dei centri (si vedano i paragrafi 48 e 51 del rapporto pubblicato il 30 settembre 2011 - paragrafo 34 supra).

134. Insomma, gli elementi sopra citati descrivono delle condizioni di trattenimento il cui livello era al di sotto di quello prescritto dalle norme dei testi internazionali in materia e, soprattutto, delle esigenze dell'articolo 3 della Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, Rahimi, sopra citata §§ 81-85).

135. È vero che i ricorrenti sono rimasti nel CSPA per un breve periodo, di modo che la denunciata mancanza di contatti con il mondo esterno non poteva avere conseguenze gravi per la situazione personale degli interessati (si veda, *mutatis mutandis*, Rahimi, sopra citata, § 84). Tuttavia, la Corte non perde di vista il fatto che i ricorrenti, che avevano da poco affrontato un viaggio pericoloso in mare, si trovavano in una situazione di vulnerabilità. Pertanto, il loro trattenimento in condizioni che ledono la dignità umana costituisce un trattamento degradante contrario all'articolo 3.

136. Vi è stata dunque violazione di questa disposizione a causa delle condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola.

## **ii. Le condizioni di accoglienza a bordo delle navi «Vincent» e «Audacia»**

137. 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 10 supra). Il trattenimento a bordo delle navi è iniziato il 22 settembre 2011; è durato circa otto giorni per il primo ricorrente (fino al 29 settembre 2011) e circa sei giorni (fino al 27 settembre 2011) per il secondo e terzo ricorrente.

138. I ricorrenti affermano di essere stati raggruppati nei saloni- ristoranti in quanto era loro vietato di accedere alle cabine. Essi affermano anche di aver dormito per terra, di aver dovuto attendere parecchie ore per poter utilizzare le toilette e di essere stati autorizzati a uscire sui balconi soltanto due volte al giorno per qualche minuto (paragrafi 11 e 109 supra).

139. La Corte rileva tuttavia che queste affermazioni sono almeno in parte smentite dal decreto del GIP di Palermo del 1° giugno 2012 (paragrafo 22 supra), dove si afferma che i migranti erano in buona salute, che erano assistiti dal personale sanitario e dormivano in cabine dotate di biancheria o su poltrone reclinabili. Inoltre, avevano accesso ai luoghi di preghiera, il cibo era adeguato ed erano stati messi a loro disposizione degli indumenti. Le navi erano dotate di acqua calda e di elettricità, e potevano essere distribuiti pasti e bevande calde.

140. Le conclusioni del GIP erano fondate in parte sulle constatazioni di un rappresentante del Parlamento, che era salito a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo e si era intrattenuto con alcuni migranti. Secondo la Corte, la circostanza che questo deputato fosse accompagnato dal vice questore della polizia e da funzionari di polizia non permette, da sola, di dubitare della sua indipendenza o della veridicità del suo racconto.

141. Questi elementi permettono di escludere che le condizioni di accoglienza a bordo delle navi fossero state contrarie all'articolo 3 della Convenzione.

142. Del resto, la Corte è pronta ad ammettere che la lamentata assenza di informazioni o di spiegazioni pertinenti da parte delle autorità durante il trattenimento dei ricorrenti sulle navi abbia potuto provocare, presso gli interessati, sentimenti di preoccupazione e di agitazione. Queste ultimi non erano tuttavia di natura tale da raggiungere il livello minimo di gravità richiesto affinché un trattamento potesse ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione.

143. È infine opportuno notare che le denunce dei ricorrenti secondo le quali essi sarebbero stati insultati e maltrattati dai poliziotti o secondo le quali la distribuzione dei pasti sarebbe avvenuta gettando il cibo per terra (paragrafi 11 e 109 supra) non si fondano su alcun elemento obiettivo diverso dalle loro affermazioni. Queste non possono quindi essere prese in esame dalla Corte.

144. Alla luce di quanto esposto sopra, la Corte ritiene che le condizioni di accoglienza dei ricorrenti a bordo delle navi «Vincent» e «Audacia» non abbiano violato l'articolo 3 della Convenzione. Non vi è stata dunque violazione di questa disposizione a questo titolo.

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

145. I ricorrenti ritengono di essere stati vittime di una espulsione collettiva.

Essi invocano l'articolo 4 del Protocollo n. 4, che recita:

«Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.»

146. Il Governo contesta questa tesi.

### A. Sulla ricevibilità

147. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. Essa rileva peraltro che non incorre in altri motivi di irricevibilità e lo dichiara dunque ricevibile.

### B. Sul merito

#### 1. Argomenti delle parti

##### a) I ricorrenti

148. I ricorrenti affermano di essere stati espulsi in maniera collettiva unicamente in base alla loro origine e senza alcuna considerazione delle loro situazioni individuali. Essi ritengono che le procedure sommarie di allontanamento messe in atto dalle autorità italiane in applicazione degli accordi bilaterali conclusi con la Tunisia (paragrafi 28-30 supra) non rispettino le garanzie previste dall'articolo 4 del Protocollo n. 4. Queste procedure consisterebbero unicamente nell'accertamento della nazionalità dello straniero, senza un esame più ampio della sua situazione personale.

149. I ricorrenti osservano che immediatamente dopo il loro sbarco a Lampedusa, le autorità di frontiera italiane hanno registrato le loro generalità e hanno rilevato le loro impronte. In seguito essi non hanno avuto alcun contatto verbale con le autorità in questione fino al momento del loro imbarco sull'aereo che li ha ricondotti a Tunisi. In tale occasione essi sono stati nuovamente invitati a declinare le loro generalità, questa volta in presenza del console tunisino. In queste condizioni, i ricorrenti non capiscono in quale momento le autorità italiane avrebbero potuto raccogliere le informazioni necessarie per una attenta valutazione della loro situazione individuale. Peraltro i decreti di respingimento non contengono alcuna traccia di una valutazione di questo tipo; si tratterebbe di documenti standardizzati, che indicano unicamente lo stato civile e la nazionalità degli interessati ed escludono con una formula prestampata la presenza di uno qualsiasi dei «casi [indicati dallo] articolo 10 c. 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998».

150. Infine, i ricorrenti considerano che gli elementi seguenti permettono di concludere che si è in presenza di una espulsione collettiva (si vedano, in particolare Hirsi Jamaa e altri Italia [GC], n. 27765/09, § 183, CEDU 2012, e Čonka c. Belgio, n. 51564/99, §§ 61-63, CEDU 2002-I):

- l'elevato numero di Tunisini che hanno avuto la stessa sorte;
- il fatto che, prima dell'operazione contestata, la nota ministeriale del 6 aprile 2011 (paragrafo 29 supra) aveva annunciato operazioni di questo genere;
- la formulazione identica dei decreti di respingimento;
- la difficoltà, per gli interessati, di mettersi in contatto con un avvocato.

##### b) Il Governo

151. Il Governo ritiene che non vi sia stata alcuna espulsione collettiva. Esso fa osservare che i decreti di respingimento contestati sono atti individuali redatti separatamente per ciascuno dei ricorrenti. Questi decreti sarebbero stati adottati dopo un attento esame della situazione di ogni ricorrente; essi sono stati tradotti in lingua araba e consegnati agli interessati, che hanno rifiutato di firmare il verbale di notifica. Il Governo ricorda che nel suo decreto del 1° giugno 2012 (paragrafi 19-24 supra), il GIP di Palermo ha ritenuto che il respingimento era legittimo e che il termine per l'adozione dei decreti doveva essere interpretato alla luce delle particolari circostanze del caso di specie. Il primo ricorrente, entrato irregolarmente in Italia il 17 settembre 2011, è stato respinto il 29 settembre 2011; gli altri due, entrati il 18 settembre, sono stati rimpatriati il 27 settembre. Secondo il Governo, questi termini rispettivamente di dodici e nove giorni non possono essere considerati eccessivi.

152. Al fine di permettere il rimpatrio dei ricorrenti in Tunisia sono stati rilasciati dei lasciapassare

individuali. Gli accordi firmati tra la Tunisia e l'Italia contribuirebbero alla repressione del traffico di migranti, voluta dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Inoltre, il Governo indica che, al momento del loro arrivo sull'isola di Lampedusa, tutti i migranti irregolari sono stati identificati dalla polizia nell'ambito di colloqui individuali eseguiti con ciascuno di loro con l'aiuto di un interprete o di un mediatore culturale. Sono state scattate delle foto e sono state rilevate le impronte digitali.

## 2. Valutazione della Corte

153. La Corte osserva che nel caso di specie i ricorrenti sono stati oggetto di decreti di respingimento individuali. Questi ultimi erano tuttavia redatti in termini identici, le uniche differenze erano i dati personali dei destinatari.

154. La Corte ha già precisato che il fatto che più stranieri siano oggetto di decisioni simili non permette da solo di concludere che si tratti di una espulsione collettiva qualora ogni interessato abbia potuto singolarmente esporre alle autorità competenti gli argomenti che ostano alla sua espulsione. La Corte ha anche dichiarato che non vi è violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 se l'assenza di decisione individuale di allontanamento è la conseguenza del comportamento scorretto delle persone interessate (Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 184).

155. Per di più la Corte rileva che, a differenza della causa Hirsi Jamaa e altri (sopra citata, § 185), nel caso di specie, come gli altri migranti sbarcati sull'isola di Lampedusa nel settembre 2011, i ricorrenti sono stati oggetto di una procedura di identificazione. Il Governo giustamente lo sottolinea (paragrafo 152 supra). I ricorrenti ammettono peraltro che, immediatamente dopo il loro sbarco a Lampedusa, le autorità di frontiera italiane hanno registrato le loro generalità e rilevato le loro impronte (paragrafo 149 supra).

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).

158. Per quanto sopra esposto, la Corte conclude che l'allontanamento dei ricorrenti ha avuto un carattere collettivo contrario all'articolo 4 del Protocollo n. 4. Pertanto, vi è stata violazione di questa disposizione.

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

159. 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.»

160. Il Governo contesta questa doglianza.

161. La Corte rammenta innanzitutto che secondo la sua consolidata giurisprudenza, 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). In questo caso, i fatti all'origine del motivo di ricorso presentato dai ricorrenti in base all'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 5 sono identici a quelli esaminati dal punto di vista dell'articolo 5 § 4, e sono dunque assorbiti nelle conclusioni alle quali la

Corte è pervenuta 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).

162. Dal momento che i ricorrenti invocano l'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4, la Corte rileva che questi motivi di ricorso sono correlati a quelli esaminati sopra e devono dunque essere dichiarati ricevibili.

## **A. Argomenti delle parti**

### **1. I ricorrenti**

163. I ricorrenti notano che i decreti di respingimento indicavano che era possibile impugnarli, entro 60 giorni, dinanzi al giudice di pace di Agrigento, ma precisavano che un ricorso di questo tipo non aveva effetto sospensivo. Ora, per i ricorrenti, è chiaramente stabilito nella giurisprudenza della Corte (essi si riferiscono, in particolare, alla sentenza Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 206) che il carattere sospensivo di un ricorso è in materia una condizione per la sua effettività. Inoltre, i ricorrenti negano di aver ricevuto copia dei decreti di respingimento, come secondo loro dimostra la circostanza che la loro firma non figura sul verbale di notifica. Inoltre, 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.

164. Infine, per quanto riguarda i decreti del giudice di pace di Agrigento che avevano annullato due decreti di respingimento (paragrafo 26 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, spiegavano, avevano contestato la legalità 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 legale del loro rimpatrio, e soltanto dopo il loro ritorno in Tunisia.

### **2. Il Governo**

165. Il Governo ribadisce il suo argomento secondo il quale i ricorrenti potevano impugnare i decreti di respingimento dinanzi al giudice di pace di Agrigento (paragrafo 90 supra).

## **B. Valutazione della Corte**

### **1. Principi generali**

166. 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 richiede 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. Come pure, l'«istanza» di cui parla questa disposizione non ha bisogno di essere una istituzione giudiziaria, ma allora i suoi poteri e le garanzie che essa presenta sono da considerare 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 c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 157, CEDU 2000-XI, e Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 197).

167. La Corte rammenta inoltre che nella sentenza De Souza Ribeiro c. Francia ([GC], n. 22689/07, § 82, CEDU 2012), essa ha dichiarato che l'effettività di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 richiede un esame indipendente e rigoroso e un ricorso che di diritto sia sospensivo quando si tratta: a) di un motivo secondo il quale l'espulsione dell'interessato lo esporrà a un rischio reale di subire un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione e/o una violazione del suo diritto alla vita, tutelato dall'articolo 2 della Convenzione; e b) motivi di ricorso relativi all'articolo 4 del Protocollo n.4 (si veda anche Čonka, sopra citata, §§ 81 83, e Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 206).

### **2. Applicazione di questi principi nel caso di specie**

168. 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. Essa ha anche concluso per la violazione di quest'ultima disposizione, nonché per la violazione dell'articolo 3, in ragione delle condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA di Contrada Imbriacola. I motivi di ricorso sollevati dagli interessati su questi punti sono pertanto «difendibili» ai fini dell'articolo 13 della Convenzione (si veda, mutatis mutandis, Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 201).

169. Inoltre essa osserva che il Governo non ha indicato alcuna via di ricorso attraverso la quale i ricorrenti avrebbero potuto denunciare le condizioni di accoglienza nel CSPA 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 legalità del loro rimpatrio verso la Tunisia. Del resto questi decreti sono stati adottati soltanto alla fine del trattenimento degli interessati.

170. Ne consegue che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione.

171. 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 ritiene che non sia provato che una doglianza simile non potesse essere sollevata nell'ambito del ricorso proposto al giudice di pace contro i decreti di respingimento. In effetti, risulta dalle decisioni del giudice di pace di Agrigento prodotte dal Governo (paragrafo 26 supra) che questo magistrato ha esaminato la procedura di adozione dei decreti di respingimento impugnati e ne ha valutato la legalità alla luce del diritto interno e della Costituzione. Non vi sono elementi che lascino pensare che una eventuale doglianza relativa alla omissione di prendere in considerazione la situazione personale degli interessati sarebbe stata ignorata dal giudice di pace.

172. Tuttavia, nel caso di specie, i decreti indicavano esplicitamente che la presentazione del ricorso sopra menzionato dinanzi al giudice di pace non aveva in alcun caso effetto sospensivo (paragrafo 14 supra). Ne consegue che il suddetto ricorso non soddisfaceva le esigenze dell'articolo 13 della Convenzione, dal momento che non rispettava il criterio dell'effetto sospensivo sancito dalla sentenza De Souza Ribeiro, sopra citata. La Corte rammenta che l'esigenza, derivante dall'articolo 13, di sospendere l'esecuzione della misura contestata non può essere prevista in maniera accessoria (M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], n. 30696/09, § 388, CEDU 2011, e Hirsi Jamaa e altri, sopra citata, § 206).

173. Ne consegue che vi è stata anche violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

## VIII SULL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

174. 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

175. I ricorrenti chiedono 70.000 EUR ciascuno per il danno morale che avrebbero subito. Sostengono che questa somma si giustifica in ragione della gravità delle violazioni di cui sono stati vittime. Il secondo e terzo ricorrente (sigg. Tabal e Sfar) chiedono che questa somma sia versata sul loro conto bancario. Il primo ricorrente chiede che qualsiasi somma riconosciuta dalla Corte dovrebbe essere versata sul conto bancario di uno dei suoi rappresentanti, l'avv. S. Zirulia, che si incaricherebbe di custodirla in attesa di trasferirla al sig. Khlaifia.

176. Il Governo ritiene che le domande di equa soddisfazione dei ricorrenti «non siano accettabili».

177. La Corte considera che a ciascuno dei ricorrenti devono essere accordati 10.000 EUR per il danno morale, ossia la somma complessiva di 30.000 EUR per tutti e tre.

### B. Spese

178. I ricorrenti chiedono anche 9.344,51 EUR per le spese affrontate dinanzi alla Corte. Tale somma copre gli onorari dei loro rappresentanti (4.000 EUR ciascuno), nonché le spese di traduzione delle osservazioni in risposta (912,03 EUR). I rappresentanti dei ricorrenti indicano di aver anticipato tali spese e chiedono che la somma riconosciuta dalla Corte a questo titolo sia versata direttamente sul loro rispettivo conto bancario.

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

180. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma totale richiesta per le spese della procedura che si è svolta dinanzi ad essa (9.344,51 EUR) e l'accorda ai ricorrenti congiuntamente.

### C. Interessi moratori

181. 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. Dichiarata, a maggioranza, il ricorso ricevibile per quanto riguarda i motivi di ricorso dei ricorrenti relativi al profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione e agli articoli 13 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4;
2. Dichiarata, all'unanimità, il ricorso ricevibile per quanto riguarda il motivo di ricorso dei ricorrenti relativo all'articolo 5 della Convenzione, e irricevibile per il resto;
3. Dichiarata, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione;
4. Dichiarata, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 2 della Convenzione;
5. Dichiarata, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione;
6. Dichiarata, con cinque voti contro due, che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le condizioni di accoglienza dei ricorrenti nel CSPA de Contrada Imbriacola;
7. Dichiarata, 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. Dichiarata, con cinque voti contro due, che vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
9. Dichiarata, con cinque voti contro due, che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione;
10. Dichiarata, con cinque voti contro due, che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4;
11. Dichiarata, con quattro voti contro tre,
  1. che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
    1. a ciascun ricorrente, 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per danni morali; tale importo, per quanto riguarda il primo ricorrente (sig. Khlaifia), sarà conservato fiduciarmente per quest'ultimo dal suo rappresentante, avv. S. Zirulia;
    2. ai ricorrenti congiuntamente, 9.344,51 EUR (novemilatrecentoquarantaquattro euro e cinquantuno centesimi), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dai ricorrenti, per le spese;
  2. che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi 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;
12. Rigetta, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 1° settembre 2015, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte

Stanley Naismith  
Cancelliere

Işıl Karakaş  
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 Keller;
- opinione parzialmente dissenziente comune ai giudici Sajó e Vučinić;
- opinione parzialmente dissenziente del giudice Lemmens.

A.I.K.

S.H.N.

#### **OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE KELLER**

1. Benché io possa condividere interamente le diverse constatazioni di violazione della Convenzione operate dalla maggioranza nella presente causa, mi sembra utile chiarire un punto che la Corte ha ommesso di discutere.
2. Nel paragrafo 126 della sentenza, la Corte constata che il GIP di Palermo ha ritenuto «giustificato il trasferimento dei migranti in base all'articolo 54 del codice penale, norma per la quale non sono punibili le azioni dettate, tra l'altro, dalla necessità di proteggere altre persone da un pericolo attuale di un danno grave alla persona», riferendosi così a ciò che viene correntemente chiamato «stato di necessità». L'articolo in questione è così formulato: «Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o ad 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. (...)».
3. La Corte enuncia subito dopo, al paragrafo 127, che essa «non sottovaluta i problemi che gli Stati contraenti incontrano in presenza di ondate migratorie eccezionali come quella all'origine della presente causa» e che «essa è anche consapevole della molteplicità di obblighi che pesavano sulle autorità italiane, costrette a prendere delle misure per garantire al tempo stesso il salvataggio in mare, la salute e l'accoglienza dei migranti e il mantenimento dell'ordine pubblico su un'isola abitata da una piccola comunità di persone.»
4. Temo che la concatenazione che fa la Corte passando così senza transizione dal paragrafo 126 al paragrafo 127 possa dare una falsa impressione per quel che riguarda la pertinenza dell'articolo 54 nel quadro dell'esame che essa ha eseguito nella presente sentenza. Mi sembra anche importante sottolineare che la procedura dinanzi al GIP di Palermo riguardava soltanto la responsabilità penale individuale di alcuni funzionari. Lo «stato di necessità» e l'articolo 54 del codice penale non sono dunque pertinenti per valutare la responsabilità dello Stato rispetto alla Convenzione. Certamente, il diritto internazionale conosce diverse circostanze che escludono l'illiceità di un fatto dello Stato nonostante la sua eventuale non conformità a un obbligo internazionale. Nel suo capitolo V, il Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per fatto internazionalmente illecito redatto dalla Commissione di diritto internazionale (rapporto della Commissione all'Assemblea generale sui lavori della sua cinquantatreesima sessione, Annuario della Commissione di diritto internazionale, 2001, vol. II(2)) censisce tra queste ultime lo «estremo pericolo», che è oggetto del suo articolo 24 così redatto:  
«1. L'illiceità di un atto di uno Stato non conforme ad un obbligo internazionale di tale stato è esclusa se l'autore del suddetto atto non ha ragionevolmente nessun altro mezzo, in una situazione di estremo pericolo, per salvare la propria vita o quella delle altre persone affidate alle sue cure.

2. Il paragrafo 1 non si applica:

- a) Se la situazione di estremo pericolo è dovuta, unicamente o unitamente ad altri fattori, al comportamento dello Stato che la invoca; o
- b) se tale atto è suscettibile di creare un pericolo comparabile o più grave.»

Premesso ciò, per quanto applicabili nel caso di specie, gli articoli del Progetto che riguardano le circostanze che escludono l'illiceità sono sostituiti dalle norme speciali della Convenzione (si veda l'articolo 55 dello stesso Progetto, intitolato «Lex specialis»). Un buon numero degli articoli principali della Convenzione pongono già, in effetti, un criterio di «necessità» nell'ambito del quale l'eventuale bisogno di proteggere altri da un pericolo attuale è destinato ad essere preso in considerazione. Al contrario, soltanto l'articolo 15 della Convenzione permette a una parte contraente di derogare agli obblighi della Convenzione in caso di stato di urgenza. Ora, l'Italia non ha invocato l'articolo 15 della Convenzione e, più importante ancora, le possibili deroghe in questo ambito non possono mai riguardare l'articolo 3 della Convenzione (articolo 15 § 2 della Convenzione), fatto che la Corte ha altrettanto giustamente rilevato (§ 128 della sentenza).

### OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEI GIUDICI SAJÓ E VUČINIĆ

1. Abbiamo votato con la maggioranza nel constatare una violazione degli articoli 5 §§ 1, 2 e 4, ma, con rammarico, non possiamo condividere la sua opinione relativamente a due punti.
2. In primo luogo, siamo giunti alla conclusione che, per quanto riguarda i ricorrenti, le condizioni del CSPA sull'isola di Lampedusa non raggiungono il livello previsto dall'articolo 3.
3. È giurisprudenza consolidata che la durata del maltrattamento è un fattore determinante per stabilire se il livello previsto dall'articolo 3 sia stato raggiunto, in particolare con riferimento alle condizioni di detenzione. Citando reiterata giurisprudenza, la Grande Camera ha ribadito recentemente che «la Corte ha ritenuto in numerose occasioni che per rientrare nell'ambito dell'articolo 3 un maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo minimo è relativa; dipende nel complesso dagli 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 veda *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12, § 94, CEDU 2014 (estratti)).
4. In passato, la Corte ha ritenuto che le condizioni della detenzione non raggiungessero il livello previsto dall'articolo 3 sulla base del fatto che la durata della detenzione fosse troppo breve (si vedano *Slivenko e altri c. Lettonia* (dec.) [GC], n. 48321/99, CEDU 2002 II (estratti); *Sakkopoulos c. Grecia*, n. 61828/00, 15 gennaio 2004; e *Hinderberger c. Germania* (dec.), n. 28183/06, 30 marzo 2010). Invero la Corte non ha ravvisato violazione né ha ritenuto ricevibile un certo numero di ricorsi relativi alle condizioni di detenzione di durata molto maggiore di quella sofferta dai ricorrenti nella presente causa sulla base del fatto che la breve permanenza in questione non raggiungeva il livello previsto dall'articolo 3, (si vedano *Gorea c. Moldavia*, n. 21984/05, 17 luglio 2007 (14 giorni); *Terziev c. Bulgaria*, n. 62594/00, 12 aprile 2007 (10 giorni); e *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005 (6 giorni)).
5. Sebbene la Corte abbia a volte constatato la violazione dell'articolo 3 nonostante la breve durata, in ciascuna di tali cause erano presenti altri elementi significativi (non presenti nella causa di specie) che erano più importanti della breve durata della permanenza. I fattori aggravanti che hanno permesso alla Corte di ritenere che la gravità del danno superasse la sua breve durata riguardavano: una particolare fragilità individuale, come ad esempio un detenuto malato o con un disturbo mentale (si vedano *Brega c. Moldavia*, n. 52100/08, § 42-43, 20 aprile 2010, e *Parascineti c. Romania*, n. 32060/05, § 53-55, 13 marzo 2012); condizioni particolarmente indecorose, come una permanenza notturna in aree recintate senza alcun posto dove sdraiarsi o senza la possibilità di accesso alle strutture sanitarie (si vedano *T. e A. c. Turchia*, n. 47146/11, § 95-99, 21 ottobre 2014; *Gavrilovici c. Moldavia*, n. 25464/05, § 42-44, 15 dicembre 2009; *Aliev c. Turchia*, n. 30518/11, § 81, 21 ottobre 2014; e *Burzo c. Romania*, n. 75240/01, § 99-100, 4 marzo 2008); o detenzione rinchiusi in una cella che non poteva essere considerata un alloggio adeguato o pericolosa sotto altri aspetti (si vedano *Koktysh c. Ucraina*,

n. 43707/07, § 93-95, 10 dicembre 2009; Cășuneanu c. Romania, n. 22018/10, § 61-62, 16 aprile 2013; Ciupercescu c. Romania (n. 2), n. 64930/09, 24 luglio 2012; Tadevosyan c. Armenia, n. 41698/04, § 55, 2 dicembre 2008; e Neshkov e altri c. Bulgaria, nn. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 e 9717/13, § 198, 27 gennaio 2015). È opportuno sottolineare che in tali cause erano presenti più fattori aggravanti, come la segregazione in una cella insieme alla mancanza di strutture sanitarie. Tali cause (nelle quali la Corte ha rilevato in modo specifico la breve durata della permanenza) hanno avuto una durata compresa tra i due e i dodici giorni. Pur con tali fattori aggravanti solo tre cause (Brega; T. e A. c. Turchia; e Neshkov) riguardavano detenzioni brevi come quelle sofferte dai ricorrenti.

6. Nel caso di specie i ricorrenti sono giovani uomini in buona salute; non affermano di aver subito maltrattamenti da parte dei poliziotti italiani e durante la loro permanenza hanno avuto la possibilità di muoversi con relativa libertà all'interno del Centro: avevano accesso al cibo e ai servizi essenziali; e la loro permanenza presso il Centro è durata meno di quattro giorni. Inoltre, si deve ricordare che la sistemazione temporanea dei ricorrenti presso il CSPA si è verificata in risposta a una situazione di emergenza nella quale un inaspettato afflusso di migranti era sbarcato su una isola che mancava delle infrastrutture adeguate per accogliere tutti i nuovi arrivati.
7. Effettivamente, i rapporti citati dalla maggioranza (si veda il paragrafo 131) evidenziano che le condizioni sull'isola di Lampedusa in quel momento erano stressanti e inadatte a una permanenza a lungo termine. Tuttavia, in situazioni in cui le condizioni della detenzione possono raggiungere il livello previsto dall'articolo 3 per chiunque sia sottoposto a una permanenza di lungo termine, una durata breve può diminuire il danno causato da condizioni difficili, non arrivando in questo modo a raggiungere tale livello. Il caso di specie rientra in questa situazione. Pertanto, concludiamo che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 3.
8. In secondo luogo, riteniamo di non poter condividere la conclusione della maggioranza che ha constatato la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.
9. La locuzione "espulsione collettiva" ha un significato specifico in diritto internazionale, avendo le sue radici storiche nelle espulsioni di massa. Come ha scritto Jean-Marie Henckerts nel suo autorevole libro sull'argomento delle espulsioni collettive e di massa, quando nel 1963 è stato redatto l'articolo 4 del Protocollo n. 4, era la prima volta che un trattato internazionale affrontava il tema delle espulsioni collettive. La sua relazione esplicativa definisce il significato di "espulsione collettiva" in riferimento al passato recente. Come osserva Henckerts, "la frase 'espulsione collettiva di stranieri del tipo che è già avvenuto' allude alla espulsione dei Tedeschi e di altri sulla scia della seconda guerra mondiale e degli spostamenti forzati di popolazioni in Europa nel periodo tra le due guerre".
10. Il diritto internazionale proibisce di trasferire un determinato gruppo di persone da un territorio senza tenere conto degli individui che compongono tale gruppo. Come ha spiegato la Commissione per il Diritto Internazionale, "la decisione relativa all'espulsione viene presa rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale. La procedura è condotta rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale. L'esecuzione della decisione è portata avanti rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale". Sebbene l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non sia limitato all'espulsione di massa di una intera comunità etnica, conserva il principio cardine del trattamento individuale. Pertanto, al fine di comprendere cosa rientri nel divieto di cui all'art. 4 del Protocollo n. 4, è fondamentale distinguere tra l'espulsione di molti individui che versano in condizioni simili (cosa che è permessa), dall'espulsione di un gruppo in quanto gruppo (cosa che è vietata).
11. È estremamente raro che la Corte constati la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, ed è per un buon motivo che solo quattro violazioni di questo articolo siano mai state constatate. La Corte si è, in primo luogo uniformata al concetto storicamente radicato delle espulsioni collettive nel diritto internazionale. Pertanto, prima di questa causa, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 solo nei casi in cui l'espulsione avveniva sulla base del trasferimento di un gruppo piuttosto che su base individuale.
12. A tale proposito, la Corte ha individuato due serie di circostanze alle quali applicare l'articolo 4

del Protocollo n. 4, nessuna delle quali ricorre nella causa di specie. In primo luogo vi sono cause nelle quali i membri di un gruppo sono individuati ed espulsi dal territorio di uno Stato esclusivamente sulla base della loro appartenenza a un determinato gruppo. La seconda situazione è quella in cui un intero gruppo di persone è respinto da un territorio senza che si tenga conto delle identità individuali dei membri che compongono il gruppo.

13. Nelle cause *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99, § 62-63, CEDU 2002 I e *Georgia c. Russia (I)* [GC], no. 13255/07, § 175, CEDU 2014 (estratti), la Corte ha ritenuto che vi fossero delle politiche ufficiali rivolte all'espulsione di determinati gruppi di minoranze (rispettivamente cittadini rom e georgiani). La Corte ha stabilito che tali espulsioni fossero state decise sulla base dell'appartenenza a un gruppo piuttosto che sulla base di fattori individuali, nonostante le stesse avessero anche goduto dell'approvazione giudiziaria. In entrambi i casi le espulsioni hanno riguardato lo spostamento forzato di una popolazione appartenente a una minoranza che viveva all'interno del territorio dello Stato.
14. Gli unici altri due casi nella storia della Corte in cui è stata constatata una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 riguardavano il respingimento di un intero gruppo di persone senza una adeguata verifica delle identità individuali dei membri del gruppo. In *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, § 185, CEDU 2012, la Corte ha constatato che "il trasferimento dei ricorrenti in Libia era stato effettuato senza che venisse analizzata in nessun modo la situazione individuale di ciascun ricorrente. Non è stato contestato che i ricorrenti non fossero stati sottoposti ad alcun procedimento di identificazione da parte delle autorità italiane, che si sono limitate a imbarcare tutti i migranti intercettati su navi militari e a sbarcarli in suolo libico" (corsivo aggiunto). La Corte ha constatato problemi simili con l'identificazione in *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, n. 16643/09, 21 ottobre 2014, causa nella quale le identità dei ricorrenti non sono state verificate individualmente prima del loro rimpatrio in Grecia.
15. In *Hirsi e Sharifi*, proprio come descritto dalla Commissione per il Diritto Internazionale nella sua definizione di espulsione collettiva, "la decisione relativa all'espulsione viene presa rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale. La procedura è condotta rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale. L'esecuzione della decisione è portata avanti rispetto al gruppo di stranieri in quanto tale". Effettivamente non ci può che essere un trattamento collettivo quando un gruppo (come i passeggeri di una imbarcazione) è respinto o espulso senza un minimo tentativo di identificazione degli individui a bordo. È anche importante osservare che in entrambi i casi almeno alcuni degli individui a bordo erano richiedenti asilo che non hanno potuto presentare la loro richiesta di asilo prima di essere respinti.
16. Pertanto la giurisprudenza identifica due casi in cui si può portare avanti una espulsione collettiva. In primo luogo, quando gli individui possono essere identificati per l'espulsione sulla base della loro appartenenza a un gruppo; questo è accaduto nella causa *Čonka e Georgia c. Russia*. In alternativa, quando un gruppo - tale in virtù del fatto di essere fisicamente insieme - può essere oggetto di espulsione senza che si esaminino le singole persone che costituiscono l'insieme; questo è accaduto in *Hirsi e Sharifi*. Per contro, nella causa *M.A. c. Cipro*, n. 41872/10, CEDU 2013 (estratti), la Corte ha ritenuto che non vi è stata una espulsione collettiva laddove persone che avevano richiesto l'asilo senza esito hanno ricevuto identici provvedimenti di espulsione. La Corte ha ritenuto che "il fatto che per i provvedimenti di espulsione e per le corrispondenti lettere si utilizzassero formulari e, pertanto, termini identici e non ci si riferisse in modo specifico alle decisioni precedenti riguardo alla procedura di asilo, non è di per sé indicativo di una espulsione collettiva (§ 254)".
17. Nel caso di specie, i ricorrenti non sono stati espulsi sulla base dell'appartenenza a un gruppo etnico, religioso o nazionale. Sono stati rimpatriati in un paese sicuro e, in ogni caso, non erano dei richiedenti asilo quindi non vi era il problema del non respingimento. I richiedenti asilo, i minori non accompagnati, e altri tipi di persone vulnerabili sono stati trattati in modo diverso, secondo quanto richiesto dal loro status (il trattamento di tali persone non è in questione nel caso di specie). I ricorrenti nella causa in esame non rientrano in nessuna di queste categorie. Il fatto che i ricorrenti non abbiano il diritto di entrare in Italia rende innecessario ogni ulteriore esame oltre alla identità, nazionalità, ed esistenza di un paese di rimpatrio sicuro, e tale esame

è stato effettuato individualmente. Ciascun ricorrente è stato identificato al suo arrivo in Italia e successivamente dalle autorità consolari tunisine ed è stato emesso nei suoi confronti un provvedimento di espulsione scritto in una lingua che poteva comprendere. Nelle cause dei ricorrenti non vi erano altri fattori individuali da prendere in considerazione. Che vi fosse uno o mille migranti, la procedura sarebbe stata la stessa. Dopo che le loro identità e nazionalità sono state verificate dalle autorità italiane e dalle autorità tunisine essi sono stati rimpatriati ai sensi di un accordo tra i Governi italiano e tunisino. Il rimpatrio è stato ordinato per ogni singolo ricorrente da una autorità giudiziaria italiana. La procedura semplificata creata dai due paesi per affrontare il repentino cambiamento verificatosi nei flussi migratori, non trascurava il singolo migrante, ma piuttosto prendeva in considerazione le valutazioni necessarie al momento di decidere sull'espulsione.

18. Classificando come "espulsione collettiva" i tentativi dell'Italia di controllare i suoi confini durante un'emergenza imprevista, la maggioranza arreca un grave danno a un concetto di diritto internazionale intenzionalmente ristretto e mirato che è pensato per essere applicato solamente nelle più gravi delle circostanze. La constatazione di una violazione in questa causa rappresenta in modo errato la realtà della situazione affrontata dalle autorità italiane e dai migranti in questione. Stempera necessariamente un divieto chiaro ai sensi del diritto internazionale che ha le sue radici nelle politiche nazionali di omogeneizzazione e di genocidio del ventesimo secolo. L'articolo 4 del Protocollo n. 4 non trova spazio nel caso di specie relativo a espulsioni non discriminatorie e regolari dal punto di vista procedurale.

In considerazione della nostra posizione riguardo l'articolo 3 e l'articolo 4 del Protocollo n. 4 (mancata violazione), concludiamo che non vi è stata neanche violazione dell'articolo 13; infatti è stata prevista una via di ricorso efficace. Per i motivi sopra esposti concludiamo che il riconoscimento dell'equo indennizzo sia eccessivo.

#### **OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE LEMMENS**

1. L'importanza della presente sentenza supera di gran lunga il caso dei tre ricorrenti. Anche se riguarda dei fatti che si collocano in un determinato periodo del passato, dal 17 al 29 settembre 2011, i suoi insegnamenti sono di una attualità scottante. Condivido interamente tutte le conclusioni che riguardano i motivi di ricorso sollevati dai ricorrenti.
2. Tuttavia sono rammaricato di non poter seguire i miei colleghi della maggioranza nella determinazione dell'importo dell'equa soddisfazione da accordare ai ricorrenti. La sentenza riconosce a ciascuno la somma di 10.000 euro, ossia la somma complessiva di 30.000 euro (paragrafo 191 dalla sentenza).

Si tratta a mio avviso di somme troppo elevate. Al fine di evitare che la soddisfazione divenga un sistema di risarcimento danni punitivo, sarebbe opportuno, a mio avviso, prendere più in considerazione la situazione concreta delle vittime. Ritengo che la maggioranza non tenga sufficientemente in conto il fatto che si tratta di persone che abitano in Tunisia, paese in cui con 10.000 euro si può fare molto più che, ad esempio, in Italia.

#### **Itinerari a tema**

- o [Tutela dei diritti umani in sede di Consiglio d'Europa](#)

#### **Link utili**

- o [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#)