

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Il ricorso, presentato per l'asserita violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu in relazione ad un caso di espropriazione immobiliare, è stato radiato dal ruolo per mancato interesse a coltivarlo da parte del ricorrente.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

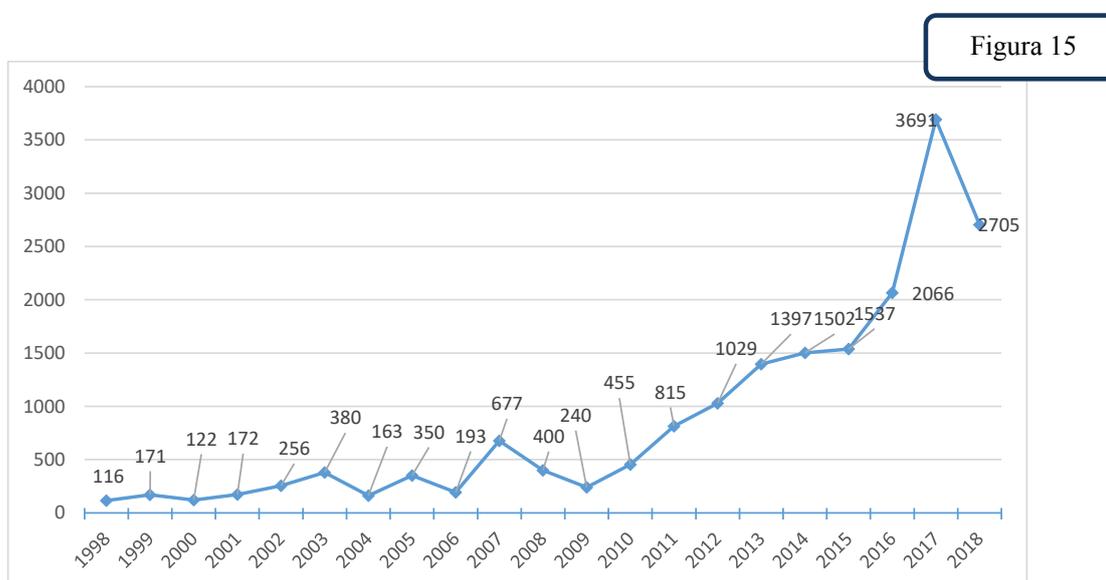
PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

Come per le precedenti edizioni della Relazione annuale, l'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione, viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte Edu, come riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2018.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto, nell'anno in rassegna, pur se confermati i risultati positivi riscontrati negli ultimi anni per effetto delle riforme intraprese nel contesto del "processo di Interlaken", è stata registrata una lieve flessione del numero totale dei casi chiusi, pari a 2.705, a fronte dei 3.691 del 2017. **Figura 15**

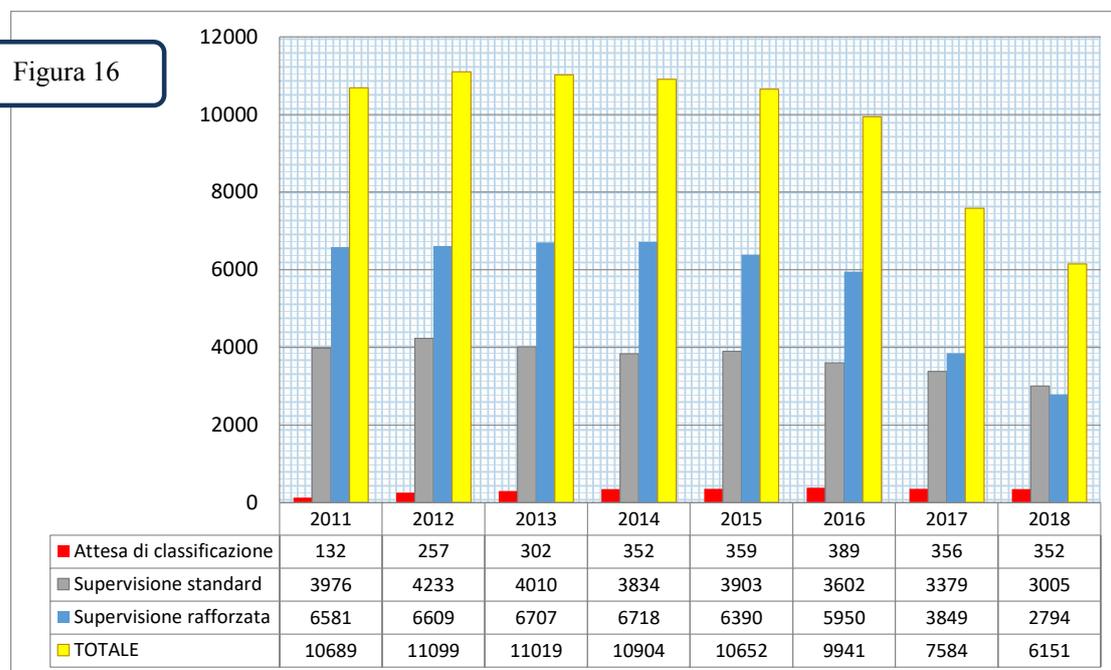
CASI CHIUSI - ANNO 2018

Fonte: Consiglio d'Europa -Report annuale Comitato Ministri 2018 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Grazie al numero dei casi chiusi, si è determinata, comunque, una diminuzione del numero totale di casi sottoposti a monitoraggio, scesi a 6151 rispetto ai 7.584 dell'anno 2017. **Figura 16**

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato Ministri 2017 – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Significativo è il costante decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1.379 del 2017 ai 1.248 del 2018. **Figura 17**

Questi risultati riflettono, come già più volte evidenziato, l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da *Interlaken* e sviluppate nel percorso "*Izmir-Brighton-Brussels*", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione e dimostrano l'importanza e l'efficacia del dialogo rafforzato tra tutte le parti interessate e dell'impegno degli Stati membri a rispettare le sentenze della Corte.

Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione. Una verifica dei risultati del "processo Interlaken" è previsto per fine 2019.

1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto mostra come la posizione italiana continua ad essere positiva nell'anno 2018.

Già nel 2017 si era registrato un eccezionale decremento dei casi sottoposti a supervisione che, a fronte dei 2.350 alla fine del 2016, erano scesi a soli 389 casi, con un decremento nell'ultimo anno dell'83,44%. Nel 2018 il numero dei casi monitorati è ulteriormente sceso a 245, con un importante calo dei contenziosi ripetitivi scesi da 335 a 188. I *leading cases* sono, invece, 57 (erano 54 nel 2017) e, di questi, 20 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 19 nel 2017). **Figura 17**

Nel 2018 sono stati chiusi per l'Italia 192 casi (di cui 5 *leading cases* e 187 *repetitive cases*) con nove risoluzioni finali. Nell'anno 2017 i casi chiusi per l'Italia erano stati 2001.

Con riferimento ai casi chiusi nel 2017, si evidenzia che tale risultato era stato raggiunto per la chiusura del monitoraggio di 1.723 casi del c.d. *gruppo Ceteroni*, per eccessiva durata di procedure civili (infra paragrafo 1.4), e di 24 casi del c.d. *gruppo Luordo* (infra paragrafo 1.4) in materia di criticità di procedure fallimentari.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

CASI SOTTO MONITORAGGIO DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

ANNO 2018

Figura 17

| STATE | LEADING CASES | | | | | | | | REPETITIVE CASES | | | | | | | | TOTAL | |
|------------------------|----------------------|------|----------------------|------|-------------------------|------|---------------------|------|----------------------|------|----------------------|------|-------------------------|------|------------------------|------|-------|------|
| | Enhanced Supervision | | Standard Supervision | | Awaiting classification | | Total leading cases | | Enhanced Supervision | | Standard Supervision | | Awaiting classification | | Total repetitive cases | | | |
| | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 |
| Albania | 3 | 1 | 6 | 8 | 0 | 0 | 9 | 9 | 22 | 3 | 17 | 25 | 0 | 0 | 39 | 28 | 48 | 37 |
| Andorra | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Armenia | 4 | 4 | 7 | 9 | 0 | 0 | 11 | 13 | 2 | 3 | 15 | 12 | 2 | 8 | 19 | 23 | 30 | 36 |
| Austria | 0 | 0 | 14 | 10 | 1 | 0 | 15 | 10 | 0 | 0 | 14 | 9 | 3 | 0 | 17 | 9 | 32 | 19 |
| Azerbaijan | 14 | 14 | 39 | 41 | 1 | 0 | 54 | 55 | 82 | 87 | 56 | 43 | 5 | 1 | 143 | 131 | 197 | 186 |
| Belgium | 4 | 4 | 8 | 7 | 1 | 0 | 13 | 11 | 21 | 5 | 4 | 2 | 1 | 3 | 26 | 10 | 39 | 21 |
| Bosnia and Herzegovina | 3 | 4 | 4 | 5 | 4 | 0 | 11 | 9 | 3 | 4 | 13 | 8 | 3 | 3 | 19 | 15 | 30 | 24 |
| Bulgaria | 21 | 21 | 55 | 67 | 1 | 2 | 77 | 90 | 66 | 51 | 59 | 60 | 5 | 7 | 130 | 118 | 207 | 208 |
| Croatia | 3 | 3 | 58 | 42 | 2 | 0 | 63 | 45 | 7 | 8 | 109 | 36 | 6 | 2 | 122 | 46 | 185 | 91 |
| Cyprus | 1 | 3 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 7 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4 | 2 | 8 | 9 |
| Czech Republic | 1 | 1 | 6 | 3 | 0 | 0 | 7 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 7 |
| Denmark | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Estonia | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Finland | 0 | 0 | 13 | 9 | 0 | 0 | 13 | 9 | 0 | 0 | 29 | 20 | 0 | 0 | 29 | 20 | 42 | 29 |
| France | 0 | 1 | 16 | 16 | 0 | 0 | 16 | 17 | 0 | 1 | 17 | 14 | 1 | 0 | 18 | 15 | 34 | 32 |
| Georgia | 4 | 5 | 8 | 10 | 1 | 0 | 13 | 15 | 16 | 15 | 2 | 6 | 5 | 5 | 23 | 26 | 36 | 41 |
| Germany | 0 | 0 | 15 | 15 | 1 | 0 | 16 | 15 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2 | 3 | 18 | 18 |
| Greece | 12 | 11 | 41 | 36 | 2 | 0 | 55 | 47 | 86 | 78 | 148 | 106 | 16 | 7 | 250 | 191 | 305 | 238 |
| Hungary | 8 | 9 | 46 | 42 | 0 | 0 | 54 | 51 | 34 | 30 | 109 | 129 | 8 | 42 | 151 | 201 | 205 | 252 |
| Iceland | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 4 | 3 |
| Ireland | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 3 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 7 | 3 |
| Italy | 19 | 20 | 33 | 37 | 2 | 0 | 54 | 57 | 231 | 72 | 83 | 101 | 21 | 15 | 335 | 188 | 389 | 245 |
| Latvia | 0 | 0 | 24 | 5 | 1 | 0 | 25 | 5 | 0 | 0 | 6 | 2 | 2 | 0 | 8 | 2 | 33 | 7 |
| Liechtenstein | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Lithuania | 3 | 4 | 17 | 14 | 1 | 1 | 21 | 19 | 0 | 0 | 8 | 12 | 1 | 10 | 9 | 22 | 30 | 41 |
| Luxembourg | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Malta | 1 | 3 | 7 | 9 | 0 | 0 | 8 | 12 | 1 | 5 | 4 | 1 | 0 | 5 | 5 | 11 | 13 | 23 |
| Republic of Moldova | 22 | 10 | 53 | 43 | 1 | 0 | 76 | 53 | 116 | 29 | 79 | 83 | 0 | 8 | 195 | 120 | 271 | 173 |
| Monaco | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Montenegro | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 9 | 0 | 2 | 1 | 11 | 1 | 14 | 4 |
| Netherlands | 1 | 0 | 8 | 3 | 1 | 0 | 10 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 4 | 12 | 7 |
| North Macedonia | 2 | 3 | 23 | 14 | 0 | 0 | 25 | 17 | 0 | 1 | 24 | 25 | 3 | 9 | 27 | 35 | 52 | 52 |
| Norway | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Poland | 8 | 7 | 23 | 24 | 0 | 0 | 31 | 31 | 53 | 21 | 38 | 34 | 4 | 14 | 95 | 69 | 126 | 100 |
| Portugal | 1 | 1 | 11 | 15 | 2 | 0 | 14 | 16 | 13 | 3 | 11 | 11 | 0 | 4 | 24 | 18 | 38 | 34 |
| Romania | 18 | 21 | 38 | 38 | 2 | 2 | 58 | 61 | 383 | 116 | 95 | 97 | 17 | 35 | 495 | 248 | 553 | 309 |
| Russian Federation | 59 | 56 | 151 | 154 | 6 | 1 | 216 | 211 | 977 | 905 | 386 | 402 | 110 | 67 | 1473 | 1374 | 1689 | 1585 |
| San Marino | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Serbia | 6 | 6 | 13 | 6 | 0 | 0 | 19 | 12 | 60 | 1 | 52 | 29 | 17 | 18 | 129 | 48 | 148 | 60 |
| Slovak Republic | 1 | 1 | 8 | 6 | 0 | 0 | 9 | 7 | 8 | 9 | 40 | 14 | 6 | 6 | 54 | 29 | 63 | 36 |
| Slovenia | 2 | 1 | 18 | 9 | 0 | 0 | 20 | 10 | 16 | 0 | 14 | 2 | 0 | 1 | 30 | 3 | 50 | 13 |
| Spain | 1 | 1 | 17 | 13 | 1 | 0 | 19 | 14 | 0 | 0 | 12 | 6 | 0 | 0 | 12 | 6 | 31 | 20 |
| Sweden | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 |
| Switzerland | 1 | 1 | 6 | 7 | 0 | 0 | 7 | 8 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 9 | 8 |
| Turkey | 36 | 37 | 136 | 125 | 5 | 0 | 177 | 162 | 442 | 373 | 774 | 666 | 53 | 36 | 1269 | 1075 | 1446 | 1237 |
| Ukraine | 53 | 53 | 81 | 70 | 2 | 0 | 136 | 123 | 876 | 659 | 122 | 109 | 22 | 32 | 1020 | 800 | 1156 | 923 |
| United Kingdom | 4 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 7 | 5 | 9 | 6 | 0 | 1 | 2 | 0 | 11 | 7 | 18 | 12 |
| | 317 | 309 | 1023 | 933 | 39 | 6 | 1379 | 1248 | 3532 | 2485 | 2356 | 2072 | 317 | 346 | 6205 | 4903 | 7584 | 6151 |

Fonte: Consiglio d'Europa -Report annuale Comitato dei Ministri 2018

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

La tabella che segue mostra i principali casi sotto monitoraggio riguardanti l'Italia, per tipologia di violazione. **Figura 18**

**PRINCIPALI CASI ITALIANI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO
PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE**

| STATO | CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA | N. RICORSO | DATA DEFINITIVITA' SENTENZA | VIOLAZIONI |
|--------|---|------------|--|---|
| ITALIA | Sharifi e altri | 16643/09 | 21/01/2015 | Espulsione collettiva di richiedenti asilo verso la Grecia, Stati di primo ingresso nella UE, senza previo esame individuale o possibilità di ricorso. |
| | Khlaifia e altri | 16483/12 | 15/12/2016 | Trattenimento degli stranieri in situazione irregolare presso i centri di prima accoglienza italiani. |
| | Cestaro | 6884/11 | 07/07/2015 | Carattere strutturale della violazione. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura. |
| | Di Sarno e altri | 30765/08 | 10/04/2012 | Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi. |
| | Talpis | 41237/14 | 18/09/2017 | Mancata protezione dei soggetti maggiormente vulnerabili in materia di violenza domestica |
| | Nasr e Ghali | 44883/09 | 23/05/2016 | Caso di extraordinary renditions: trasferimento, in assenza di autorizzazione dell'autorità giudiziaria, di un soggetto dalla giurisdizione territoriale di uno Stato a quella di un altro Stato, con il rischio per il soggetto di subire trattamenti inumani o degradanti |
| | Agrati e altri | 43549/08 | 28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione) | Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA |
| | Olivieri e altri | 17708/12 | 04/07/16 | Ineffettività del rimedio Pinto nei processi dinanzi al giudice amministrativo. |

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari giuridici e legislativi- Ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio**1.2.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia (ricorso n. 16643/09) – sentenza 21 ottobre 2014 in materia di respingimenti***

E' proseguito anche nel 2018 il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza pronunciata sul ricorso *Sharifi ed altri c. Italia*, stante la delicatezza della materia affrontata.

Questi, in estrema sintesi, i fatti. I ricorrenti, inizialmente trentadue cittadini afgani, due cittadini sudanesi e un cittadino eritreo, avevano segnalato di essere arrivati clandestinamente in Italia, provenendo dalla Grecia e, prima ancora, di aver raggiunto, tra il 2007 e il 2008, il territorio greco provenendo da Paesi dilaniati dalla guerra, ovvero l'Afganistan, il Sudan e l'Eritrea. Avevano inoltre riferito di essersi imbarcati clandestinamente a Patrasso, in Grecia, su navi aventi come destinazione l'Italia, dove erano arrivati tra gennaio 2008 e febbraio 2009, raggiungendo i porti di Bari, Ancona e Venezia. Appena giunti, la polizia di frontiera italiana li aveva intercettati e immediatamente rinviiati in Grecia in applicazione delle norme di competenza stabilite dal regolamento Dublino II dell'Unione Europea.

La Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi dalla Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica del meccanismo previsto dal Regolamento Dublino. Nella specie, ha addebitato all'Italia, di aver respinto indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, i cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo), in violazione dell'articolo 4, Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive), dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e dell'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo), combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo 4.

STATO DI ESECUZIONE

Le misure finora comunicate dal Governo italiano nel piano d'azione per l'esecuzione della sentenza, relative all'attuazione delle regole in materia di protezione internazionale, all'accoglienza dei migranti ed ai rimedi contro l'illecita detenzione degli stessi, sono state discusse nella riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019.

In particolare, il Governo ha ribadito che dopo la sentenza sul caso *Sharifi* nessun richiedente asilo e nessun minore non accompagnato sono stati respinti verso la Grecia. Inoltre, nei dieci anni trascorsi dai fatti in discussione il sistema di accoglienza è stato interessato da una significativa evoluzione, sotto il profilo delle garanzie per i migranti e dell'applicazione di buone prassi.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nel prendervi atto, il Comitato dei Ministri, al fine di pervenire alla chiusura del monitoraggio, ha manifestato l'esigenza di ulteriori informazioni sia sulle misure individuali adottate per rintracciare i tre ricorrenti (Karimi, Zaidi e Azimi), che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia, sia sulle misure generali, da supportare con la produzione di dati statistici ufficiali e una descrizione accurata del sistema di accoglienza nei porti dell'Adriatico. Il Comitato ha chiesto, infine, chiarimenti in ordine alle modalità con le quali viene assicurata la presenza delle ONG nelle varie fasi dell'accoglienza.

Le ulteriori informazioni sono state tempestivamente fornite dal Ministero dell'interno, con una esaustiva relazione su tutti i profili monitorati.⁶⁸

In particolare, il Ministero ha reso noto che le ricerche dei ricorrenti sono state effettuate, finora con esito negativo, tramite interrogazione delle banche dati SDI (Sistema di indagine) e SISII, e che, per facilitare la loro localizzazione, il competente Dipartimento della pubblica sicurezza ha provveduto ad alimentare il sistema informatizzato nazionale SDI con l'inserimento di una segnalazione, denominata RINSE (*rintraccio segnalazione*), che consente di indicare quanto ritenuto opportuno per gli adempimenti necessari in caso di controllo sul territorio nazionale. In particolare, tale implementazione consentirà di informare tutti gli Uffici territoriali della situazione dei ricorrenti beneficiari della sentenza, prevedendo, in caso di rintraccio, il dovere di comunicarlo alla Direzione centrale dell'immigrazione della Polizia delle Frontiere e alla Questura competente.⁶⁹

Sotto il profilo delle misure generali, il Ministero ha provveduto a trasmettere i dati statistici riguardanti gli sbarchi sulle coste adriatiche, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019, distinti per luogo e con l'indicazione del numero dei minori non accompagnati, dei respingimenti, delle riammissioni attive e dei richiedenti asilo⁷⁰.

Quanto ai richiesti chiarimenti in tema di accoglienza nei porti adriatici, il citato Ministero, premesso che le modalità sono le stesse applicate su tutto il territorio nazionale nell'ambito del sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale, previsto dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano, in attuazione della direttiva 2013/33/UE, ha specificato le prassi in uso nei porti di Bari, Ancona e Venezia ed ha evidenziato come i dati statistici relativi al 2018 mostrino una flessione del numero

⁶⁸ Ministero dell'interno - Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari n. 10101 del 23 maggio 2019 e n. 17376 del 24 settembre 2019.

⁶⁹ La segnalazione, nel campo note, reca la seguente dicitura: "Trattasi di straniero beneficiario di sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo n. 16642/09. In caso di rintraccio, informare la Direzione Centrale dell'Immigrazione della Polizia delle Frontiere al numero [...] e la Questura competente per territorio."

⁷⁰ Come specificato dal Ministero, per respingimento alla frontiera si intende quello disciplinato dagli articoli 4 e 10 del decreto legislativo n. 286/1998 e dall'articolo 14 del Regolamento UE 399/2016. La riammissione attiva riguarda invece i rinvii attuati in virtù dell'Accordo sottoscritto a Roma il 30 Aprile 1999 con il Governo della Repubblica ellenica sulla riammissione delle persone in situazione irregolare, esclusi i richiedenti protezione internazionale e i soggetti vulnerabili.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

delle domande di protezione internazionale rispetto al 2017 (da 2.502 a 2.104). La Polizia di frontiera, peraltro, ammette sul territorio nazionale i soggetti che hanno manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, anche non in modo diretto, rimettendo il singolo caso alla valutazione delle autorità designate alla trattazione e all'esame della posizione personale dell'interessato. Il Ministero ha ricordato, inoltre, che sono tuttora operanti, sia il Sistema di monitoraggio ed elaborazioni statistiche e rischio analisi (SMSI-RA), sia il sistema VESTANET, e ha richiamato l'applicazione del Manuale pratico delle guardie di frontiera (manuale *Shengen*).

In ordine alla presenza delle ONG nelle fasi di accoglienza, il Ministero ha evidenziato che presso i porti di Bari, Ancona e Venezia, oltre alle associazioni assegnatarie dei servizi di accoglienza, hanno accesso, su autorizzazione del Ministero, l'OIM e l'UNCHR, titolari di progetti per il supporto dei migranti nelle operazioni di identificazione di eventuali vulnerabilità e/o di possibili vittime di tratta.

Infine, il Ministero ha precisato che sono stati stanziati, per l'anno 2019, euro 318.894,00 destinati a coprire i costi dei servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera, terrestri e marittimi, del territorio italiano, in continuità con le determinazioni assunte negli anni precedenti, nonostante il calo dei flussi in ingresso registrato.

Le informazioni rese dovrebbero finalmente consentire la chiusura del monitoraggio su questo caso, mantenuto finora aperto nonostante l'Italia abbia, da subito, fornito ampie assicurazioni circa l'adozione dei rimedi di carattere individuale e generale intesi a garantire l'esecuzione della sentenza in esame.

1.2.2. *Khlaifia e altri c. Italia (ricorso n.16483/12) – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini.*

Si ricorda che con la sentenza del 15 dicembre 2016, la Grande Camera, adita dall'Italia, in riforma della sentenza del 1° settembre 2015⁷¹, ha confermato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4, della Convenzione, condividendo le argomentazioni della Sezione Seconda alla base della constatazione di violazione. Si ricorda, sul punto, che i ricorrenti lamentavano di essere stati arbitrariamente privati della libertà, perché non avevano potuto liberamente allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi, ed erano stati costantemente

⁷¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 27. Con tale sentenza la Corte europea – Sezione seconda, ha accolto il ricorso di tre cittadini tunisini, che lamentavano il trattamento subito presso l'isola di Lampedusa e presso il porto di Palermo in occasione del loro sbarco irregolare sulle coste italiane, avvenuto nel settembre del 2011, e ha condannato l'Italia al pagamento di una somma pecuniaria per la violazione dell'articolo 3, in relazione al trattamento disumano e degradante subito per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza; dell'articolo 5, per l'asserita privazione arbitraria della libertà; dell'articolo 4, Protocollo 4, per essere stati sottoposti ad una espulsione collettiva.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

sorvegliati dalla polizia; lamentavano, inoltre, di non aver avuto spiegazioni circa le ragioni del trattenimento e i mezzi per proporre ricorso.

Con riferimento alla base legale della privazione della libertà quale requisito imposto dall'articolo 5, paragrafo 1, la Grande Camera ha osservato come *“le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà de facto, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria.”* (§ 106). Sulla base di tali considerazioni la Corte è giunta alla conclusione che *“la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. Pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.”* (§ 107).

Quanto alle disposizioni di cui al medesimo articolo, paragrafi 2 e 4, prevedenti, rispettivamente, l'obbligo di informazione dei motivi di arresto e di ogni accusa formulata a carico della persona privata della libertà e il diritto, per tale persona, di contestare la misura privativa adottata, la Grande Camera ha rilevato che, nonostante fosse plausibile che i tre ricorrenti fossero a conoscenza del loro *status* di migranti irregolari, non vi era prova che gli stessi avessero ricevuto alcuna specifica informazione in ordine ai presupposti ed alla durata del trattenimento. Dalla violazione dell'obbligo informativo la Corte ha fatto discendere anche la conseguente violazione del diritto a un ricorso effettivo, tutelato dall'articolo 13 Cedu: posto che i migranti non erano stati informati delle ragioni poste alla base della loro detenzione, il diritto di ricorrere contro tale misura era comunque privo di ogni contenuto effettivo.

STATO DI ESECUZIONE

Va preliminarmente ricordato che spetta allo Stato interessato scegliere i mezzi migliori, in termini di misure generali, per conformarsi alle statuizioni della Corte, mentre spetta al Comitato dei Ministri apprezzare l'idoneità delle scelte operate dallo Stato. Ovviamente, tali scelte devono essere pertinenti alle conclusioni raggiunte dalla Corte e desumibili dalla motivazione della sua sentenza. Dal che deriva che, se lo Stato non può ritenersi affrancato con l'adozione di mezzi obiettivamente non idonei a raggiungere l'obiettivo inferibile dai principi fissati in sentenza, neppure il Comitato dei Ministri potrebbe richiedere informazioni e scelte (normative, amministrative o d'altro tipo) non pertinenti rispetto ai *dicta* della Corte.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Con riferimento agli obblighi conformativi discendenti dalla pronuncia in esame, come è stato evidenziato nelle Relazioni degli anni precedenti, alle quali si rimanda⁷², si osserva che dalla decisione della Corte non emerge una valutazione di inadeguatezza del sistema ordinamentale che regola l'ingresso senza permesso nel territorio dello Stato, nel complesso dotato di idonee forme di garanzia, tra cui l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di espulsione e di forme di controllo giurisdizionale (procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria).

Pertanto, se la statuizione della Corte è nel senso che occorra dare maggiore chiarezza e precisione alle norme (paragrafo 106⁷³), allora è in questa direzione che il Governo ha inteso procedere.

Già nella Relazione al Parlamento 2017⁷⁴ si era sottolineato come la scelta delle misure da adottare non può che passare per una più chiara precisazione, a livello regolamentare, delle caratteristiche, dei presupposti, dei tempi e delle garanzie della fase di *pre-admittance*, allorquando è necessario, ed anche fisiologico, fare ricorso ad una limitazione della libertà di movimento (considerata dalla Corte europea alla stregua della privazione della libertà personale), ed a procedure di identificazione, come primo strumento di gestione dei flussi migratori irregolari.

Se si parte dalla concreta vicenda occorsa nel caso di specie, si vede come si sia trattato di trattenimento per pochi giorni di migranti tunisini, salvati in mare, all'interno dei centri di prima accoglienza italiani (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza). Migranti, peraltro, privi dei requisiti richiesti per ottenere la protezione internazionale. La Corte europea ha rilevato la mancanza di base giuridica del trattenimento presso i CSPA, in quanto le disposizioni normative applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare mancavano di precisione (paragrafo 106).

La Corte europea (v., in particolare, paragrafi 96, 98, 100 della sentenza) accetta che in caso di soccorso in mare e trattenimento a bordo in attesa delle necessarie verifiche, la privazione della libertà dei migranti irregolari rientri nel comma f) del primo paragrafo dell'articolo 5 della Convenzione.

L'ordinamento italiano è conforme a detto principio.

In particolare, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che autorizza, su ordine del questore, il trattenimento dello straniero per il tempo strettamente

⁷² Cfr., in particolare, relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 79 e seguenti.

⁷³ Paragrafo 106: "Gli elementi sopra enunciati inducono la Corte a ritenere che le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà *de facto*, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria (si veda, tra molte altre, Saadi, sopra citata, § 66)".

⁷⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 159 e seguenti.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

necessario, si applica agli stranieri la cui espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento non possano essere eseguiti con immediatezza perché occorre procedere al soccorso della o delle persone interessate o ad ulteriori accertamenti in ordine alla loro identità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio ovvero alla disponibilità di un vettore;

L'articolo 10 del predetto Testo unico, inoltre, prevede il respingimento con accompagnamento alla frontiera degli stranieri che sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Ciò premesso, in sede di monitoraggio sull'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri, nella riunione del 13-15 marzo 2018⁷⁵, ha dato atto al Governo italiano della non necessità di misure individuali da prendere (oltre al pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta ai ricorrenti), ma ha chiesto chiarimenti sulle misure di carattere generale adottate.

Ulteriori sviluppi in sede di controllo sull'esecuzione della sentenza sono stati registrati in occasione della riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019. In tale sede, il Comitato dei Ministri, al fine di pervenire alla chiusura del monitoraggio, ha chiesto di fornire informazioni dettagliate sulla disciplina del trattenimento dei richiedenti asilo negli *hotspot*, specificando se possano esservi ospitati anche i migranti che non abbiano presentato domanda di protezione internazionale, nonché sulle caratteristiche del controllo giurisdizionale in materia.

Il Comitato dei Ministri ha inoltre sollecitato il Governo affinché venga chiarito l'aspetto relativo alla possibilità dei migranti di ricorrere allo strumento di cui all'articolo 700 c.p.c. con riferimento alle condizioni della detenzione negli *hotspot*.

Corrispondendo alle richieste, il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia hanno fornito gli elementi di competenza articolati nei punti che si seguito si sintetizzano.⁷⁶

1) Trattenimento negli *hotspot* dei migranti che hanno chiesto la protezione internazionale e la sua eventuale proroga.

L'articolo 10-ter, introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI), dalla legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2017 (legge n. 46 del 2017), contiene misure per consentire l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare. Per le esigenze di soccorso e di prima assistenza i migranti possono essere condotti in appositi punti di crisi, presso i quali sono effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, dove è

⁷⁵ 1310th meeting, 13-15 march 2018 – CM/Del/Dec(2018) 11310/H46-9.

⁷⁶ Relazione del Ministero dell'interno n. 8183 del 30 aprile 2019 e successive integrazioni; relazione del Ministero della giustizia n. 79690 del 12 aprile 2019 e successive integrazioni.

PARTE PRIMA – MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

altresì assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Per quanto riguarda il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, come modificato dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132, prevede che possano essere trattenuti, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali all'interno delle suddette strutture di cui all'articolo 10-*ter*, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni.

Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, salvo che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi del già citato articolo 14.

Il trattenimento ai sensi dell'articolo 14 TUI, così come quello contemplato dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, non consente alcuna limitazione della libertà personale senza la preventiva o contestuale informazione e valutazione da parte dell'Autorità giudiziaria. Si rammenta che la possibilità di trattenere i richiedenti asilo in appositi locali all'interno dei centri di cui all'articolo 10-*ter* del TUI deve essere accompagnata, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione, dalla tempestiva comunicazione all'Autorità Giudiziaria e dall'assistenza legale ai sensi del già citato articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Al termine delle prioritarie operazioni – condotte secondo procedure *standard* (c.d. SOPs) – di *screening* sanitario e individuazione delle vulnerabilità, seguite dalla identificazione mediante verifica dei documenti personali, interrogazione delle banche dati di polizia, foto-segnalamento, e da interviste tese ad acquisire le informazioni necessarie in ordine alla volontà di proporre domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale sono trasferiti nelle strutture dedicate di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, mentre i migranti non richiedenti protezione internazionale sono trasferiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) di cui all'articolo 14 del TUI, ove non siano stati identificati, o siano destinatari di un decreto di espulsione coattiva.