

LA LIBERTÀ PERSONALE DELLO STRANIERO AL VAGLIO DELLA CORTE EDU: ILLEGITTIMITÀ DELLA PROROGA DEL TRATTENIMENTO ADOTTATA DE PLANO E DIRITTO ALLA RIPARAZIONE PER INGIUSTA DETENZIONE

Corte eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 6 ottobre 2016, Richmond Yaw e altri c. Italia, ricc. nn. 3342/11, 3391/11, 3409/11 e 3447/11

Contributo pubblicato nel Fascicolo 3/2018

Per leggere il testo della sentenza in commento, [clicca qui](#).

1. Con la sentenza in epigrafe la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna – all'unanimità – l'Italia per la violazione dell'art. 5 CEDU in tema di diritto alla libertà e alla sicurezza, in particolare evidenziano la necessità di fissazione di un'udienza camerale per la convalida della proroga del trattenimento dello straniero irregolare e rimarcando l'insufficienza dei rimedi forniti dall'ordinamento italiano per la riparazione del danno da ingiusta detenzione.

2. I fatti oggetto d'esame risalgono al giugno del 2008 quando, a causa di un violento conflitto religioso tra cristiani e musulmani, **quattro cittadini ghanesi** di religione cristiana decidono di abbandonare il loro Paese d'origine e giungono in Italia, trovando ospitalità presso una piccola comunità di connazionali nel casertano. Aiutati da alcuni operatori sociali e da associazioni di volontariato, **intraprendono l'iter per la presentazione della domanda di protezione internazionale rimanendo però in attesa della cd. "calendarizzazione" della stessa da parte della questura di Caserta.**

Il **20 novembre 2008**, però, ai quattro ghanesi viene notificato il **decreto di espulsione con contestuale decreto di accompagnamento alla frontiera**, che per essere eseguito necessita la convalida del Giudice di pace. Lo stesso giorno la Prefettura dispone e comunica, dunque, ai ricorrenti il **trattenimento presso il CIE di Ponte Galeria**, al fine di procedere alla loro esatta identificazione prima dell'espulsione. Qualche giorno più tardi, il **24 novembre 2008**, il **Giudice di pace di Roma convalida il trattenimento**, non accogliendo l'opposizione presentata dagli odierni ricorrenti che lamentavano l'illegittimità della loro detenzione dal momento che si trovavano – non per loro colpa – in attesa della convocazione per la formalizzazione della domanda di asilo. L'11 dicembre 2008 la Questura di Roma chiede una proroga di trenta giorni del loro trattenimento, ottenendo, il **17 dicembre**, una risposta affermativa dal Giudice di pace di Roma che, **senza convocare né gli interessati né i loro avvocati, proroga fino al 23 gennaio 2009 il trattenimento**, motivando tale decisione con il mancato completamento delle procedure di identificazione.

Nel frattempo, la procedura per la richiesta di asilo si sblocca. Il **15 dicembre 2008** i ricorrenti presentano una richiesta ufficiale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e viene loro risposto di presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma per la formalizzazione della richiesta d'asilo; la data dell'audizione presso la Commissione Territoriale di Roma viene fissata al **19 marzo 2009**. Per effetto di tale domanda il **14 gennaio 2009 i ricorrenti vengono rimessi in libertà**. Poiché, tuttavia, la richiesta di proroga del trattenimento – concessa dal Giudice di pace – non era stata comunicata né ai diretti interessati né tantomeno ai loro difensori, i quattro ghanesi decidono di ricorrere in Cassazione lamentando l'illegittimità della procedura utilizzata dal Giudice di pace che aveva **violato i loro diritti al contraddittorio e alla difesa**. La **Suprema Corte pronuncia sentenza l'8 giugno 2010 accogliendo il ricorso** e pertanto **annullando la decisione di proroga** del trattenimento che era stata adottata *de plano* dal Giudice di pace di Roma. In primo luogo la Cassazione ricorda come già si era espressa nel 2010 circa la **necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 co. 5 e 6 del d.lgs. 286/98**, tale da consentire l'applicabilità alla proroga delle garanzie e dei termini procedurali fissati al comma 4 del medesimo articolo. In secondo luogo, i Giudici rammentano la **sentenza n. 222/2004 della Corte costituzionale** che, chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dell'art. 13 co. 5-*bis* del d.lgs. 286/98, ne aveva affermato l'incostituzionalità nella parte in cui non prevedeva che la convalida della decisione del Giudice di pace dovesse svolgersi nel rispetto dei principi di contraddittorio e difesa e, inoltre, aveva precisato che tali principi avrebbero dovuto operare anche con riferimento al prolungamento di tale misura.

Sulla scorta di questa pronuncia i ricorrenti decidevano di intentare, separatamente, **quattro azioni civili contro il Ministero dell'Interno e della Giustizia**, davanti al Tribunale di Roma[1], chiedendo che il danno da loro subito a causa dell'**ingiusta detenzione** – così come definita dalla Cassazione – venisse riparato dallo Stato. Il Tribunale di Roma, tuttavia, **respingeva** con più pronunce le richieste adducendo che la decisione di proroga fosse già stata annullata dalla Cassazione e che, proprio secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, la legalità della detenzione iniziale non sarebbe potuta venire meno unicamente perché la decisione del Giudice di pace circa il prolungamento era stata in un secondo momento annullata.

3. I ricorrenti adivano quindi la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, preliminarmente, optava per la riunione dei quattro ricorsi, vista l'identità dei fatti e delle questioni.

Le richieste dei ricorrenti vertevano su tre punti. Nel **primo motivo** i ricorrenti denunciavano l'incompatibilità della detenzione da loro subita rispetto alla disciplina stabilita dall'**art. 5 co. 1 CEDU**. Nel **secondo motivo** di ricorso – ancorato all'**art. 5 co. 4 CEDU** – i ricorrenti lamentavano l'assenza di vie di ricorso interne effettivamente percorribili per la contestazione dell'illegittimità della detenzione dagli stessi subita (la Corte di cassazione, ricordano, aveva impiegato più di 18 mesi per dare loro una risposta circa la legittimità del prolungamento della detenzione). Infine, nel **terzo motivo**, denunciavano la violazione dell'**art. 5 co. 5 CEDU** da parte dell'ordinamento italiano che, non prevedendo alcuno strumento per la riparazione delle conseguenze di un'ingiusta detenzione quale quella subita dai ricorrenti, aveva lasciato gli stessi privi di adeguata tutela.

4. Nell'ottobre del 2016 la Corte europea dei diritti dell'uomo definisce i ricorsi con la sentenza che qui si segnala.

Quanto alla violazione dell'**art. 5 co. 1** la Corte, dopo aver ricordato l'importanza di tale articolo posto a baluardo della libertà dei cittadini da ogni arbitrio dello Stato, ne **riconosce la palese violazione**.

Come noto, l'art. 5 co. 1 afferma che "*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*" tra i quali quello di cui alla lettera (f) "*se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione*". Ricordato, quindi, che per essere legale tale possibile limitazione della libertà dello straniero deve essere conforme alla disciplina nazionale (sostanziale e procedurale), la Corte rileva che benché la giurisprudenza italiana circa la necessità di rispettare il principio del contraddittorio anche in caso di proroga della detenzione fosse già chiara sin dal 2006[2], il 17 dicembre 2008 il Giudice di pace ha omesso di celebrare udienza e ha convalidato *de plano* la proroga richiesta senza informare né gli interessati né i loro difensori, così integrando una "*irregolarità grave e manifesta*", come del resto aveva già osservato la Cassazione. Conseguenza di ciò, afferma la Corte, è la illegittimità del prolungamento della detenzione così deciso, ossia il periodo dal 17 dicembre 2008 al 14 gennaio 2009.

L'**art. 5 co. 4** – oggetto del **secondo motivo** di ricorso – esige che "*Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima*". A tal proposito i ricorrenti avevano lamentato sia l'assenza di ogni effetto sospensivo del ricorso in Cassazione sia la mancanza, nella decisione di proroga loro comunicata, delle possibili vie di contestazione della stessa. La Corte Europea **rigetta tale doglianza** sottolineando che il comma 4 dell'**art. 5 CEDU** espressamente richiede, per essere invocato, che la persona sia "privata della libertà", condizione che, tuttavia, non era riscontrabile nel caso di specie perché i ricorrenti, dal 14 gennaio 2009, si trovavano in realtà in stato libertà. In ogni caso, osserva ulteriormente la Corte, nulla aveva impedito ai ricorrenti di ricorrere in Cassazione nel corso della loro detenzione ma gli stessi si erano in tal senso decisi solo il 16 febbraio 2009. La possibilità di esperire tale rimedio – consapevolmente ritardato dai ricorrenti – ha portato la Corte a rigettare il secondo motivo di doglianza.

Trova, invece, **accoglimento il terzo motivo**, vale a dire la violazione dell'**art. 5 co. 5** della Convenzione che sancisce per ogni persona vittima di arresto o di detenzione illegale il diritto a una *riparazione* del danno subito. La Corte, riscontrata nella violazione dell'**art. 5 co. 1** il presupposto per l'applicazione del quinto comma, guarda all'ordinamento italiano vagliando l'idoneità degli strumenti disponibili a consentire una riparazione per l'ingiusta detenzione subita. I ricorrenti si erano richiamati a precedenti pronunce sia della Corte Edu sia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che avevano ritenuto non effettivi – in caso di detenzione amministrativa dello straniero poi dichiarata illegittima – i rimedi offerti dall'ordinamento italiano e, in particolare, quello offerto dall'**art. 314 c.p.p.**, in tema di riparazione per ingiusta detenzione, e l'azione di responsabilità civile dei magistrati[3]. La Corte, nell'accogliere tale doglianza, osserva come i ricorrenti non disponessero di nessun rimedio effettivamente ed utilmente esperibile per ottenere una riparazione per il danno subito a causa della violazione dell'**art. 5 co. 1 CEDU**. L'**art. 314 c.p.p.**, infatti, così come formulato, non è applicabile al caso dei ricorrenti i quali, pur avendo subito – di fatto – un'ingiusta detenzione (corrispondente al periodo della proroga della decisione amministrativa convalidata *de plano* dal Giudice di pace di Roma), non rientrano nei casi specificamente elencati da tale articolo che, essendo inserito nel codice di procedura penale, non tiene in considerazione la detenzione amministrativa, istituto non penalistico, per quanto limitativo della libertà personale.

5. La pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo appena esaminata – culmine di un travagliato e accidentato percorso giudiziario per i ricorrenti – rimarca ancora una volta l'inadeguatezza della disciplina italiana in tema di detenzione amministrativa degli stranieri.

A parere di chi scrive, è senz'altro censurabile la prassi di alcune Corti nazionali che, di fronte ad una giurisprudenza consolidata – sia della Cassazione che delle Corti europee – nel senso della inutilizzabilità di procedure *de plano* per la convalida del trattenimento degli stranieri nei centri di detenzione, continuano a convalidare provvedimenti di proroga del trattenimento senza udienza e senza avviso ai difensori né tantomeno ai diretti interessati.

Del resto anche il legislatore sembra considerare la libertà personale dello straniero un bene giuridico degno di una tutela inferiore rispetto a quella normalmente (e giustamente) accordata alla libertà dei cittadini, continuando a non includere le ipotesi di trattenimento *contra legem* degli stranieri nei centri di detenzione tra i casi di ingiusta detenzione meritevoli di riparazione *ex art. 314 c.p.p.* Forse che la libertà personale dello straniero valga meno della libertà di un cittadino italiano?

[1] I singoli ricorsi diretti contro la Repubblica italiana dai quattro ghanesi (Taky Berko Richmond Yaw, Yaw Ansu Matthew, Darke Isaac Kwadwo et Dominic Twumasi) sono, rispettivamente i ricorsi nn. 3342/11, 3391/11, 3408/11 et 3447/11.

[2] Cass. Sez. I sent. n. 16212 del 17/07/2006 (Rv. 592493 - 01)

[3] Il riferimento è alle sentenze *Zeciri e Seferovic c. Italia* (n. 12921/04), *Traghetti del Mediterraneo S.p.A. c. Italia* (C-173/03).