

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

SAADI C. REGNO UNITO

(Ricorso n. 13229/03)

SENTENZA

STRASBURGO
29 gennaio 2008

Questa sentenza è finale. Essa può subire ritocchi di forma

Nel caso Saadi c. Regno Unito,

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

Jean-Paul Costa, *presidente*,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Nina Vajić,
Margarita Tsatsa-Nikolovska,
Snejana Botoucharova,
Anatoly Kovler,
Elisabeth Steiner,
Lech Garlicki,
Khanlar Hajiyeu,
Dean Spielmann,
Ineta Ziemele,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Päivi Hirvelä, *giudici*,
e da Michael O'Boyle, *Vice Cancelliere*.

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 16 maggio ed il 5 dicembre 2007,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 13229/03) diretto contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord presentato alla Corte in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione ») da un cittadino iracheno, il Sig. Shayan Baram Saadi (« il ricorrente »), il 18 aprile 2003.

2. Il ricorrente è rappresentato da Messrs Wilson & Co., avvocati del foro di Londra. Il Governo del Regno Unito (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, J. Grainger, del Ministero degli Affari esteri e del Commonwealth.

3. Il ricorrente sostiene di essere stato detenuto in violazione degli articoli 5 § 1 e 14 della Convenzione, e di non essere stato adeguatamente informato dei motivi della detenzione in violazione dell'art. 5 § 2.

4. Il ricorso è stato attribuito alla quarta sezione della Corte (art. 52 § 1 del Regolamento). Il 27 settembre 2005 è stato dichiarato ricevibile da una camera di quella sezione composta dai seguenti giudici: J. Casadevall,

Nicolas Bratza, M. Pellonpää, R. Maruste, K. Traja, L. Mijović, J. Šikuta e anche F. Elens-Passos, vice cancelliere di sezione. L'11 luglio 2006 una camera composta dagli stessi giudici, insieme con T.L. Early, cancelliere di sezione, ha emesso una sentenza con cui si stabiliva, per quattro voti contro tre, che non c'era stata violazione dell'art. 5 § 2. La Camera ha inoltre sostenuto all'unanimità che non fosse necessario considerare l'art. 14 separatamente, che la constatazione di una violazione dell'art. 5 § 2 rappresenterebbe una equa soddisfazione sufficiente per il pregiudizio morale, e che lo Stato convenuto doveva corrispondere al ricorrente una somma di 1.500 (Euro), più ogni tassa dovuta, per i costi e le spese.

5. L'11 dicembre 2006, a seguito di richiesta del ricorrente, il collegio della Grande Camera ha deciso di rinviare il caso alla Grande Camera ai sensi dell'art. 43 della Convenzione.

6. La composizione della Grande Camera è stata determinata conformemente all'art. 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e all'art. 24 del Regolamento della Corte.

7. Sia il ricorrente sia il Governo hanno presentato le proprie memorie scritte sul merito del caso. Inoltre, sono state ricevute note da terzi presentate congiuntamente dal Centro di Consulenza sui Diritti Individuali in Europa (« AIRE Centre »), Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esiliati (« ECRE ») e Libertà, e dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (« UNHCR »), che il presidente ha autorizzato ad intervenire nella procedura scritta (art. 36 § 2 della Convenzione e art. 44 § 2 del Regolamento).

8. Un'udienza si è svolta in pubblico presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 16 maggio 2007 (art. 59 § 3 del Regolamento).

Sono comparsi:

(a) *per il Governo convenuto*

J. GRAINGER,	<i>agente,</i>
D. PANNICK QC,	<i>avvocato,</i>
M. FORDHAM QC,	<i>avvocato,</i>
N. SAMUEL,	
S. BARRETT,	<i>consulenti.</i>

(b) *per il ricorrente*

R. SCANNELL,	
D. SEDDON,	<i>avvocato,</i>
M. HANLEY,	
S. GHELANI,	<i>consulenti.</i>

La Corte ha sentito le dichiarazioni rese da Scannel e Pannick, nonché le loro risposte ai quesiti posti dai giudici Costa e Spielmann.

IL FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

9. Il ricorrente, curdo iracheno, è nato nel 1976 ed al momento vive e lavora come medico a Londra.

A. L'ammissione temporanea del ricorrente nel Regno Unito

10. Nel dicembre del 2000 il ricorrente fuggì dalla Regione Autonoma Curda dell'Iraq dopo aver, nell'esercizio dei suoi doveri di medico ospedaliero, curato ed agevolato la fuga di tre membri Partito Comunista dei Lavoratori iracheno che erano stati feriti in un attacco. Egli giunse all'aeroporto di Heathrow il 30 dicembre 2000 ed immediatamente chiese asilo.

11. L'agente dell'immigrazione contattò il Centro di accoglienza Oakington (« Oakington », vedi *infra* o paragrafi 23-25), ma lì non c'era posto al momento, quindi al ricorrente fu accordata l'« ammissione temporanea » (vedi *infra* paragrafi 20-21) per passare la notte presso un albergo a sua scelta per poi tornare all'aeroporto la mattina seguente. Il 31 dicembre 2000 egli si presentò come richiesto e gli fu di nuovo accordata l'ammissione temporanea fino al giorno seguente. Quando il ricorrente si presentò nuovamente come richiesto, gli fu per la terza volta accordata l'ammissione temporanea, fino al giorno seguente, 2 gennaio 2001 alle ore 10.00.

B. La detenzione ad Oakington e la procedura di asilo

12. Quest'ultima volta, quando il ricorrente si presentò come richiesto, fu arrestato e trasferito ad Oakington.

13. Durante la detenzione, al ricorrente fu consegnato un modulo standard, « Motivi di detenzione e diritti di cauzione », nel quale era specificato che si ricorreva alla detenzione solo laddove non ci fosse una ragionevole alternativa, ed era specificata una lista di motivi quale il rischio di fuga, con riquadri da segnare da parte dell'agente dell'immigrazione se del caso. Il modulo non conteneva un'opzione per indicare la possibilità di detenzione ai fini di un trattamento accelerato della pratica a Oakington.

14. Il 4 gennaio 2001 il ricorrente incontrò a Oakington un avvocato del Centro Legale per i Rifugiati, il quale contattò il Ministero degli Interni per sapere perché il ricorrente fosse detenuto e per richiederne il rilascio. Il 5 gennaio 2001, dopo che il ricorrente era stato già detenuto per 76 ore, l'avvocato fu informato telefonicamente da un agente dell'immigrazione che era detenuto in quanto cittadino iracheno che rispondeva ai criteri di Oakington. L'avvocato quindi scrisse al Ministero degli Interni richiedendo

il rilascio del ricorrente in quanto la sua detenzione era illegittima. A seguito del rifiuto, il ricorrente presentò istanza di revisione della decisione di detenzione, sostenendone la contrarietà al diritto interno ed all'art. 5 §§ 1 e 2 della Convenzione.

15. La richiesta di asilo del ricorrente fu inizialmente respinta l'8 gennaio. Il giorno seguente egli fu rilasciato da Oakington e gli fu di nuovo accordata l'ammissione temporanea in attesa della pronuncia sul suo appello. Il 14 gennaio 2003 il suo appello fu accolto e gli fu riconosciuto il diritto di asilo.

C. I procedimenti di revisione giurisdizionale

16. Durante il procedimento di revisione giurisdizionale della decisione di detenere il ricorrente, il giudice Collins, il 7 settembre 2001, (*R. (on the application of Saadi and others) v. Secretary of State for the Home Department* [2001] EWHC Admin 670) ha dichiarato che il Segretario di stato ha siffatto potere di detenzione in base alla Legge sull'Immigrazione del 1971 (vedi *infra* paragrafo 19). Tuttavia, in riferimento alla sentenza della Corte nel caso *Amuur c. Francia*, (sentenza del 25 giugno 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III, § 43), e sulla base di quella che egli considerava una « lettura sensibile » dell'art. 5 § 1(f), ha concluso che non è ammesso in base alla Convenzione detenere, al solo scopo di efficienza amministrativa, un richiedente asilo che abbia seguito le procedure previste e in relazione al quale non vi sia rischio di fuga. Sebbene la detenzione rientri nell'art. 5 § 1(f), è sproporzionato detenere un richiedente asilo allo scopo di far procedere rapidamente la sua pratica, non essendo stato dimostrato che severe condizioni di residenza, che non oltrepassino un periodo di detenzione di 24 ore, potrebbero non essere sufficienti. Egli inoltre ha dichiarato (come avevano fatto la Corte d'appello e la Camera dei lord) che al ricorrente non erano stata adeguatamente motivata la sua detenzione.

17. Il 19 ottobre 2001 la Corte d'appello all'unanimità ha rovesciato questa sentenza ([2001] EWCA Civ 1512). Lord Phillips of Worth Matravers, che ha pronunciato la sentenza principale, ha prima preso in considerazione la questione se la politica di detenere i richiedenti asilo a Oakington ai fini di un trattamento accelerato fosse tanto irragionevole da renderla illegittima in base al diritto interno. Egli ha osservato che negli ultimi anni le richieste di asilo al Regno Unito e ad altri paesi si sono moltiplicate. Nel Regno Unito il numero medio mensile di richieste dal luglio al settembre del 1999 era stato quasi 7.000, il 60% in più dell'anno precedente. Far fronte ad un numero enorme di richiedenti asilo pone seri problemi amministrativi, ed è interesse di tutti i richiedenti asilo che il proprio status venga stabilito il più celermente possibile. Egli ha aggiunto:

« Condividiamo i dubbi espressi da Collins J sulla questione se la detenzione sia davvero necessaria per assicurare efficacia e rapidità alla procedura di richiesta di asilo. Tuttavia nell'esprimere tali dubbi [...] ci abbandoniamo ad ipotesi e speculazioni. Non c'è dubbio che, se le richieste di asilo devono essere trattate nell'arco di sette giorni, i richiedenti necessariamente si troveranno a dover essere soggetti a gravi restrizioni della propria libertà. In un modo o nell'altro sarà loro richiesto di essere presenti in un centro in ogni momento in cui si potrebbe avere bisogno di loro per un colloquio, cosa che è impossibile da stabilire secondo un programma predeterminato. I richiedenti si sottoporrebbero volontariamente a siffatto regime se non fossero detenuti? Indubbiamente molti lo farebbero, ma è impossibile condannare in quanto irragionevole la politica di sottoporre i richiedenti asilo le cui richieste siano passibili di una rapida conclusione ad un breve periodo di detenzione finalizzato ad assicurare che il regime proceda senza intralci.

Questa non è una conclusione alla quale siamo giunti rapidamente. I richiedenti asilo sono detenuti a Oakington solo se è probabile che si decida in merito alle loro richieste nell'arco di una settimana. Ma deve anche trattarsi di persone dalle quali non ci si aspetta che fuggano o che tengano comportamenti sbagliati. A prima vista sembra eccessivo detenere coloro i quali è altamente improbabile che possano fuggire solo per facilitare il trattamento delle loro pratiche. Tuttavia le statistiche che abbiamo esposto all'inizio della nostra sentenza non possono essere ignorate. Come ha osservato [il Ministro degli Interni] nel dibattito alla Camera dei Lord il 2 novembre 1999, di fronte ad un numero di richieste di asilo di quasi 7.000 al mese, « nessun governo responsabile può semplicemente scrollare le spalle e non fare niente » [...] Un breve periodo di detenzione non è un prezzo irragionevole da pagare al fine di assicurare la rapida evasione delle richieste presentate da una porzione rilevante di coloro che partecipano a tale afflusso. In tali circostanze, siffatta detenzione può essere intesa come misura di ultima istanza. [...] »

La Corte di Appello ha poi considerato se la detenzione ricada nella prima parte dell'art. 5 § 1(f), ed ha sostenuto che il diritto alla libertà di cui all'art. 5 § 1(f) ha lo scopo di salvaguardare il potere sovrano degli Stati membri di decidere se permettere ai cittadini stranieri di entrare nel proprio territorio a qualunque condizione e che la detenzione di un cittadino straniero rientra nell'ipotesi prevista da tale sottoparagrafo, a meno che e fintanto che l'ingresso venga autorizzato, ferma restando la condizione, come si ricava dal caso *Chahal c. Regno Unito* (sentenza del 15 novembre 1996, *Reports* 1996-V), che la procedura di asilo o di espulsione non si prolunghino irragionevolmente.

18. Il 31 ottobre 2002 la Camera dei Lord ha respinto all'unanimità l'appello del ricorrente ([2002] UKHL 41). Prendendo nota del fatto che a Oakington vengono vagliate le domande di circa 13.000 richiedenti asilo all'anno, il che impone di tenere fino a 150 colloqui al giorno, Lord Slynn di Hadley, con il quale hanno concordato gli altri *Law Lords*, ha sostenuto quanto segue:

« Nel diritto internazionale vige da lungo tempo il principio che gli stati sovrani possono disciplinare l'ingresso di cittadini stranieri nel loro territorio. [...] »

L'applicazione di tale principio è tuttavia soggetta a qualsiasi obbligo che derivi da un trattato di cui lo stato sia parte o a qualsiasi norma di diritto interno dello stato che

si applichi all'esercizio di suddetto potere di controllo. Il punto da cui partire è quindi, dal mio punto di vista, che il Regno Unito ha il diritto di controllare l'ingresso e la presenza ininterrotta di stranieri nel suo territorio. L'art. 5 § 1(f) sembra basato su tale presupposto. La questione è quindi se le disposizioni del par. 1(f) regolano l'esercizio di tale diritto in modo che la detenzione per le ragioni e nelle modalità previste ad Oakington siano contrarie alle disposizioni di tale articolo, rendendo così illegittima la detenzione.

Secondo me è chiaro che la detenzione finalizzata ad ottenere una rapida procedura decisionale per i richiedenti asilo non è di per sé necessariamente ed in ogni caso illegittima. Si sostiene comunque che la detenzione finalizzata ad ottenere una procedura rapida per 'opportunità amministrativa' non rientri nel par. 1(f). Deve esserci qualche altro elemento che giustifichi l'esercizio del potere di detenzione, quale la probabilità che il richiedente fugga, commetta un reato o agisca in modo lesivo del bene comune. [...]

Bisogna [...] ricordare che il potere di detenere è finalizzato ad 'impedire' l'ingresso irregolare. Secondo me fino a che lo stato non abbia 'autorizzato' l'ingresso, l'ingresso non è regolare. Lo stato ha il potere di detenere senza incorrere nella violazione dell'art. 5 finché la domanda non sia stata presa in esame e l'ingresso sia stato 'autorizzato'.

Resta la questione se, anche se la detenzione finalizzata al raggiungimento di una rapida decisione in merito all'asilo ricade sotto l'art. 5 § 1(f), 'la detenzione era illegittima in quanto reazione sproporzionata alle ragionevoli esigenze del controllo sull'immigrazione' [...]

La necessità di disposizioni altamente strutturate e gestite perfettamente, che sarebbero disattese in caso di ritardo o di mancata presenza del richiedente al colloquio è evidente. D'altro canto i richiedenti che non vivono ad Oakington, bensì ma dove hanno scelto di vivere, inevitabilmente sarebbero sottoposti a considerevoli inconvenienti se dovessero rendersi disponibili con breve preavviso e in maniera costante per rispondere alle domande.

È increscioso che un individuo sia privato della libertà senza che sia intervenuta una decisione giudiziaria, ma ci sono situazioni in cui tale condotta è giustificabile. In una situazione come la presente in cui sono coinvolti numeri enormi e decisioni complicate, con il rischio di lunghi ritardi per i richiedenti che tentano di entrare, è necessario fare un esercizio di bilanciamento. Arrivare ad una rapida decisione è nell'interesse non solo dei richiedenti, ma anche di coloro che in numero sempre maggiore sono in attesa. Accettando, come io faccio, che le sistemazioni ad Oakington assicurano condizioni ragionevoli sia per i singoli che per le famiglie e che il periodo qui trascorso non è in ogni modo eccessivo, penso che la bilancia penda in favore del riconoscimento che la detenzione in base alle procedure di Oakington è proporzionata e ragionevole. Lungi dall'essere arbitrario, mi sembra che il Segretario di stato abbia fatto tutto quanto ci si potesse aspettare facesse al fine di alleviare la privazione della libertà dei tanti richiedenti asilo. »

II. LA NORMATIVA E LA PRASSI INTERNE RILEVANTI

A. L'*Immigration Act* del del 1971

1. Detenzione

19. L'*Immigration Act* del 1971 (« l'*Act* del 1971 »), Appendice 2, par. 2, dà il diritto ad un agente dell'immigrazione di esaminare ogni individuo che arrivi nel Regno Unito al fine di determinare se gli si debba concedere o meno l'autorizzazione all'ingresso. Il paragrafo 16(1) dispone che:

« Un individuo al quale sia richiesto di sottoporsi ad esame in base al precedente paragrafo 2 può essere detenuto sotto l'autorità di un agente dell'immigrazione in attesa del suo esame ed in attesa della decisione di concedergli o negargli autorizzazione all'ingresso. »

I paragrafi 8, 9 e 10 danno il diritto all'agente dell'immigrazione di allontanare coloro ai quali sia stata negata autorizzazione ad entrare o coloro che siano entrati irregolarmente e il paragrafo 16(2) (come sostituito dall'*Immigration and Asylum Act* del 1999: « l'*Act* del 1999 ») prevede che:

« Se vi sono ragionevoli motivi per sospettare che un individuo sia una persona nei confronti della quale potrebbero essere adottate direttive in base ad uno dei paragrafi da 8 a 10 [...] tale individuo può essere detenuto sotto l'autorità dell'agente dell'immigrazione in attesa – (a) della decisione di adottare o meno direttive in tal senso; (b) del suo allontanamento in esecuzione di tali direttive. »

2. Ammissione temporanea

20. Il paragrafo 21(1) dell'Appendice 2 dell'*Act* del 1971 permette ad un agente dell'immigrazione di concedere l'ammissione temporanea nel Regno Unito ad ogni individuo passibile di detenzione. Il paragrafo 21(2) (come emendato dall'*Act* del 1999) prevede che:

« Fintanto che un individuo è in libertà nel Regno Unito in virtù di questo paragrafo, egli potrà essere soggetto a restrizioni relative alla residenza, all'impiego o all'occupazione ed a presentarsi presso la polizia o presso un agente dell'immigrazione qualora ciò gli sia stato notificato per iscritto da parte di un agente dell'immigrazione. »

I sottoparagrafi da 2(A) a 2(E) danno il potere al Segretario di Stato di emanare regolamenti che pongano restrizioni alla residenza degli individui cui sia stata accordata ammissione temporanea.

21. La sezione 11 dell'*Act* del 1971 prevede quanto segue:

« Ai sensi di questo *Act*, un individuo che giunga nel Regno Unito in nave o in aereo non potrà essere considerato come entrato nel Regno Unito, a meno che e fintanto che non sia sbarcato. Al momento del suo sbarco in un porto, egli è allo stesso modo ritenuto come non entrato nel Regno Unito finché rimanga in un'area (eventuale) del porto istituita a tale scopo da un agente dell'immigrazione. Un individuo che non sia entrato in altro modo nel Regno Unito è considerato come non averlo fatto finché egli sia detenuto, o benefici di un ammissione temporanea, o sia stato rilasciato mentre era passibile di essere sottoposto a detenzione [...] »

Nel caso *Szoma (FC) v. Secretary of State for the Department of Work and Pensions* [2005] UKHL 64, la Camera dei Lord ha sostenuto che lo scopo della sezione 11 dell'*Act* del 1971 era quello di non riconoscere ad un individuo ammesso temporaneamente i diritti concessi a coloro ai quali sia stata accordata autorizzazione all'ingresso, in particolare il diritto di richiedere un'estensione dell'autorizzazione a restare, e che ciononostante uno straniero al quale sia stata accordata l'ammissione temporanea è « regolarmente presente » nel Regno Unito ai fini del diritto all'assistenza sociale.

B. La politica di detenzione e di ammissione temporanea pre-Oakington

22. Prima del marzo 2000, quando fu annunciata l'apertura di Oakington (vedi *infra* paragrafo 23), la politica del Ministero degli Interni sull'utilizzo della detenzione era fissata in un Libro Bianco (documento sulla politica) pubblicato nel 1998 intitolato « Più equo, più rapido e più saldo – un approccio moderno all'immigrazione e all'asilo » (Cm 4018) in tali termini (paragrafo 12.3):

« Il Governo ha deciso che, mentre vige una presunzione in favore dell'ammissione temporanea o dell'espulsione, la detenzione è normalmente giustificata nelle seguenti circostanze:

- laddove vi sia un motivo ragionevole di credere che un individuo non si atterrà ai termini di ammissione temporanea o di rilascio temporaneo;
- inizialmente, per chiarire l'identità di un individuo e il fondamento della sua richiesta;
- laddove l'espulsione sia imminente. In particolare, laddove ci sia un tentativo sistematico di evadere il controllo sull'immigrazione, la detenzione è giustificata se siano soddisfatti uno o più di questi criteri. »

Al paragrafo 12.11 del Libro bianco era chiarito che si sarebbe dovuto fare ricorso alla detenzione per il più breve tempo possibile ed il paragrafo 12.7 richiedeva che fossero date motivazioni scritte al momento dell'arresto.

C. Il Centro di accoglienza di Oakington

23. Il 16 marzo 2000 il Ministro Barbara Roche MP ha annunciato un cambiamento della suddetta politica in una risposta ad una interrogazione parlamentare, come segue:

« Il Centro di accoglienza di Oakington rafforzerà la nostra capacità di gestire rapidamente le richieste di asilo, molte delle quali si dimostrano essere infondate. In aggiunta ai vigenti criteri di detenzione, i richiedenti saranno detenuti ad Oakington qualora le loro domande, comprese quelle che possono essere certificate come

manifestamente infondate, sembrano suscettibili di una rapida decisione. Il Centro di Oakington prenderà in considerazione le domande presentate da adulti e famiglie con bambini, ai quali sarà fornita una sistemazione separata, ma non da minori non accompagnati. Inizialmente, la detenzione si protrarrà per un periodo di circa sette giorni per mettere i richiedenti nelle condizioni di essere intervistati ed affinché una prima decisione sia presa. Sul luogo sarà disponibile assistenza legale. Se una decisione sulla richiesta non può essere presa in questo lasso temporale, al richiedente sarà garantita ammissione temporanea o, se necessario in base ai criteri vigenti, spostato in un altro luogo di detenzione. Se la richiesta viene rigettata, sarà presa similmente una decisione in merito ad un ulteriore periodo di detenzione in base ai criteri vigenti. In quest'ultimo caso, quindi, si farà regolarmente ricorso alla detenzione al fine di procedere all'espulsione o qualora sia probabile che l'interessato manchi di tenersi in contatto con il Servizio di immigrazione. »

24. La decisione se una richiesta di asilo sia suscettibile di essere trattata ad Oakington è in primo luogo basata sulla nazionalità del richiedente. In base al « Manuale interno sulle modalità operative », la detenzione ad Oakington non dovrebbe essere adoperata, tra l'altro, in relazione a: « i casi sui quali non sembra possibile prendere una decisione rapida »; i richiedenti minori o disabili; le vittime di tortura; « ogni individuo che si ritiene non adatto al regime leggero di Oakington, inclusi coloro i quali verosimilmente fuggirebbero ».

25. Il centro di detenzione è situato in una ex caserma dell'esercito nei pressi di Oakington, Cambridgeshire. Ha alti recinti perimetrali, cancelli chiusi a chiave e guardie 24 ore su 24. Il luogo è grande, con spazi per la ricreazione all'aperto e per la vita sociale ed è disponibile assistenza legale sul posto. C'è una mensa, una biblioteca, un centro medico, una sala per le visite sociali ed una sala destinata al culto religioso. I richiedenti asilo e le persone a loro carico sono in genere liberi di circolare in tale sito, ma devono mangiare e rientrare nelle proprie camere ad orari prefissati. I richiedenti di sesso maschile sono sistemati separatamente dalle donne e dai bambini e non possono passare la notte con le loro famiglie. I detenuti devono aprire la propria corrispondenza alla presenza degli agenti di sicurezza e mostrare i documenti identificativi se richiesti, rispondere agli appelli e ad altri ordini.

III. DOCUMENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE RILEVANTI

A. Trattati internazionali, dichiarazioni, conclusioni, linee guida e rapporti.

1. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969)

26. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, entrata in vigore il 27 gennaio 1980, prevede all'art. 31:

« Regola generale di interpretazione

1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo.

2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, inclusi il preambolo e gli allegati:

a) ogni accordo in rapporto col trattato e che è stato concluso tra tutte le parti in occasione della conclusione del trattato;

b) ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento in connessione col trattato.

3. Si terrà conto, oltre che del contesto:

a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti in materia di interpretazione del trattato o di applicazione delle disposizioni in esso contenute;

b) di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato con la quale si sia formato un accordo delle parti relativamente all'interpretazione del medesimo;

c) di qualsiasi norma pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti.

4. Un termine verrà inteso in senso particolare se risulta che tale era l'intenzione delle parti. »

27. L'art. 32 dispone:

« Mezzi complementari di interpretazione

Si può fare ricorso a mezzi complementari d'interpretazione, ed in particolare ai lavori preparatori ed alle circostanze nelle quali il trattato è stato concluso, allo scopo sia di confermare il significato risultante dall'applicazione dell'articolo 31, che di determinare il significato quando l'interpretazione data in base all'articolo 31:

a) lasci il significato ambiguo od oscuro; o

b) porti ad un risultato manifestamente assurdo o non ragionevole. »

28. L'art. 33 dispone:

« Interpretazione dei trattati autenticati in due o più lingue

1. Quando un trattato è stato autenticato in due o più lingue, il suo testo fa fede in ciascuna di tali lingue, a meno che il trattato non disponga o le parti non convengano fra loro che, in caso di divergenza, prevarrà un determinato testo.

[...]

3. Si presume che i termini di un trattato abbiano lo stesso significato nei diversi testi autentici.

4. Ad eccezione del caso in cui un determinato testo sia destinato a prevalere ai sensi del paragrafo 1, quando il confronto fra i testi autentici fa apparire una differenza di significato che l'applicazione degli articoli 31 e 32 non permette di eliminare, verrà adottato il significato che, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo del trattato, concili nel migliore dei modi i testi in questione. »

2. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (« UDHR »)

29. La UDHR prevede all'art. 3 il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza; all'art. 9 il diritto a non essere arbitrariamente detenuti, arrestati o esiliati; e all'art. 13 il diritto alla libertà di circolazione e di residenza.

30. All'art. 14(1) è dichiarato che « ogni individuo » ha il diritto fondamentale a « di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni ».

3. Il Patto sui diritti civili e politici (« ICCPR »)

31. L'art. 9(1) del ICCPR prevede che:

« Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può essere privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge. »

Nella sua giurisprudenza relativa a questo articolo, il Comitato dei diritti umani (« HCR ») ha sostenuto, tra l'altro, che la mancata considerazione da parte delle autorità dell'immigrazione di fattori che attengono all'individuo in questione, quali la probabilità che fugga o la mancanza di cooperazione con le autorità preposte all'immigrazione, nonché il mancato esame della possibilità di ricorrere ad altri mezzi di minore impatto per raggiungere gli stessi scopi potrebbero rendere la detenzione di un richiedente asilo arbitraria (*A. c. Australia*, n. 560/1993, CCPR/C/59/D/560/1993; *C. c. Australia*, n. 900/ 1999, CCPR/C/76/D/900/1999). Nel caso *A. c. Australia* lo HCR ha osservato che:

« la nozione di ‘arbitrarietà’ non deve essere considerata equivalente a quella di ‘contrarietà la legge’ ma deve essere interpretata più ampiamente per includervi elementi quali l'inappropriatezza e l'ingiustizia. Inoltre, l'invio in carcere può essere considerato arbitrario se non necessario in tutte le circostanze del caso, ad esempio per prevenire la fuga o l'inquinamento delle prove: l'elemento di proporzionalità diviene rilevante in tale contesto. »

32. L'art. 12 dell'ICCPR tutela il diritto alla libertà di circolazione di coloro che si trovino « regolarmente nel territorio ». In base alle pronunce del HRC, un individuo che abbia debitamente presentato richiesta di asilo è considerato trovarsi « regolarmente nel territorio » (*Celepi c. Svezia*, CCPR/C/51/D/456/1991).

*4. Convenzione relativa allo status dei rifugiati (Ginevra, 1951:
« Convenzione sui rifugiati »)*

33. La Convenzione sui rifugiati, entrata in vigore il 22 aprile 1954, così come il suo Protocollo del 1967, vieta in generale ad uno Stato parte di espellere o respingere un individuo che abbia il fondato timore di essere perseguitato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche (articoli. 1 e 33). In base all'art. 31:

« Rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglimento

1. Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali per ingresso o soggiorno irregolare a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'articolo 1, entrano o si trovano nel loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari.

2. Gli Stati contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi rifugiati se non quelle necessarie; queste restrizioni verranno applicate solo in attesa che lo status dei rifugiati nel Paese di accoglimento venga regolarizzato o che essi riescano a farsi ammettere in un altro Stato. In vista di quest'ultima ammissione gli Stati contraenti accorderanno a detti rifugiati una proroga ragionevole e così pure tutte le facilitazioni necessarie. »

34. Il 13 ottobre 1986 il Comitato esecutivo del Programma dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha adottato la seguente Conclusione in merito alla detenzione dei richiedenti asilo (n. 44 (XXXVII) – 1986). La Conclusione è stata espressamente approvata dall'Assemblea generale il 4 dicembre 1986 (Risoluzione 41/124) e riporta testualmente:

« Il Comitato esecutivo,

Richiamando l'art. 31 della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati; Ricordando, inoltre, la Conclusione n. 22 (XXXII) relativa alla protezione degli individui in cerca di asilo in casi di afflussi in massa, la Conclusione n. 7 (XXVIII), paragrafo (e), relativa alla questione della custodia o detenzione connessa all'espulsione di rifugiati residenti regolarmente in un Paese, nonché la Conclusione n. 8 (XXVIII), paragrafo (e), relativa alla determinazione dello status di rifugiato;

Rilevando che il termine 'rifugiato' usato nelle presenti Conclusioni è da intendersi nello stesso senso di quello della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, senza pregiudizio di definizioni più ampie applicabili in varie regioni:

(a) Nota con profonda preoccupazione che un gran numero di rifugiati e di richiedenti asilo in varie regioni del mondo sono attualmente oggetto di detenzione o di analoghe misure restrittive a causa del loro ingresso o soggiorno irregolari in cerca di asilo, nell'attesa di una soluzione alla loro situazione;

(b) Esprime il parere che la detenzione, viste le sofferenze che ne derivano, debba essere normalmente evitata. In caso di necessità, si può far ricorso alla detenzione ma soltanto per i motivi previsti dalla legge al fine di: procedere a verifiche d'identità, determinare gli elementi costitutivi della domanda di rifugio o di asilo, trattare i casi in cui rifugiati o richiedenti asilo abbiano distrutto i loro documenti di viaggio e/o d'identità oppure abbiano fatto uso di documenti falsi al fine d'indurre in errore le autorità dello Stato nel quale essi hanno intenzione di chiedere asilo; o per salvaguardare la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;

(c) Riconosce l'importanza di procedure eque e rapide per la determinazione dello status di rifugiato o la concessione di asilo da detenzioni ingiustificate o indebitamente prolungate;

(d) Sottolinea l'importanza per la legislazione nazionale e/o la prassi amministrativa di stabilire la necessaria distinzione tra la situazione dei rifugiati/richiedenti asilo e quella degli altri stranieri;

(e) Raccomanda che le misure di detenzione adottate nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo siano oggetto di ricorsi giurisdizionali o amministrativi;

(f) Sottolinea che le condizioni di detenzione dei rifugiati e dei richiedenti asilo devono essere umane. In particolare, i rifugiati e richiedenti asilo non devono, per quanto possibile, essere detenuti insieme a persone che abbiano commesso crimini di diritto comune e non devono essere dislocati in regioni in cui la loro sicurezza fisica sia minacciata;

(g) Raccomanda che i rifugiati ed i richiedenti asilo detenuti abbiano la possibilità di contattare l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati o, in assenza di detto ufficio, le agenzie nazionali esistenti che si occupano dell'assistenza ai rifugiati;

(h) Riafferma che rifugiati e richiedenti asilo hanno, verso il Paese in cui si trovano, dei doveri che comportano in particolare l'obbligo di conformarsi alle leggi e ai regolamenti, nonché ai provvedimenti adottati per il mantenimento dell'ordine pubblico;

(i) Riafferma l'importanza fondamentale del rispetto del principio di non respingimento e, in tale contesto, ricorda la relativa Conclusione n. 6 (XXVIII). »

35. Nel 1995, l'UNHCR ha adottato le Linee guida al fine di assicurare l'applicazione della sopracitata Conclusione, in seguito rivedute e ripubblicate il 10 febbraio 1999. Tali Linee guida affermano chiaramente che la detenzione dei richiedenti asilo « non è desiderabile in sé ». La Linea guida 3 dispone che:

« È possibile fare eccezionalmente ricorso alla detenzione dei richiedenti asilo per i motivi di seguito descritti, a condizione che ciò sia [...] in conformità con i principi e le norme generali di diritto internazionale relative ai diritti umani (incluso l'art. 9 del PDCP). [...] Laddove vi siano meccanismi di controllo che possono essere impiegati come alternativa efficace alla detenzione (quali l'obbligo di presenza o l'obbligo di un garante [...]), essi dovranno essere applicati in primo luogo, a meno che non vi sia prova concreta che suggerisca che tali alternative non saranno efficaci nel caso individuale in questione. La detenzione dovrebbe quindi avere luogo solo dopo un

completo esame di tutte le alternative possibili, oppure allorquando i meccanismi di controllo si siano dimostrati incapaci di perseguire il loro scopo legittimo e legale. »

La Linea guida prosegue:

« [...] qualora necessario, si può fare ricorso alla detenzione dei richiedenti asilo: (i) per accertarne l'identità. E ciò nei casi in cui l'identità sia incerta o controversa. (ii) per determinare gli elementi sui quali si basa la richiesta dello status di rifugiato o di asilo. Tale disposizione significa che il richiedente asilo può essere detenuto esclusivamente al fine di una intervista preliminare destinata ad identificare ciò sui cui si fonda la domanda di asilo. Ciò comprende unicamente il chiarimento dei fatti essenziali che motivano la domanda di asilo e non si estende all'ottenimento delle informazioni più precise per la decisione nel merito, o altro, della domanda. Tale eccezione al principio generale non può essere utilizzata per giustificare la detenzione per l'intera durata della procedura relativa alla determinazione dello status del richiedente, né per una durata indeterminata. (iii) nei casi in cui i richiedenti asilo hanno distrutto i loro documenti di viaggio o di identità o hanno utilizzato documenti falsi al fine di ingannare le autorità dello Stato in cui essi intendono chiedere asilo. Ciò che deve essere stabilito è l'assenza di buona fede da parte del richiedente di ottemperare al procedimento di verifica della propria identità. [...] I richiedenti asilo che arrivano senza documenti, poiché essi non hanno la possibilità di ottenerne alcuno nel proprio Paese di origine, non possono essere detenuti esclusivamente per tale ragione [...] »

36. Il 18 dicembre 1999, il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria, nel rapporto della sua visita nel Regno Unito (E/CN.4/1999/63/Add.3), raccomanda al Governo:

« di garantire che venga fatto ricorso alla la detenzione dei richiedenti asilo solo per motivi considerati come legittimi ai sensi degli standard internazionali e solo nel caso in cui le altre misure non siano sufficienti [...] »

Le misure alternative e che non implicano la privazione della libertà, quali l'obbligo di presentarsi regolarmente alle autorità, devono *sempre* essere prese in considerazione prima di ricorrere alla detenzione.

Le autorità di detenzione devono accertare l'esistenza di una necessità impellente di porre in atto la detenzione fondato sulla vicenda personale di ciascun richiedente asilo [...]. »

B. I testi del Consiglio d'Europa

37. Nel 2003 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una Raccomandazione (Rec (2003) 5) che, tra l'altro, stabilisce:

« Lo scopo della detenzione non è punire i richiedenti asilo. Si può fare ricorso a misure detentive [...] solo nelle seguenti situazioni: a) nel caso in cui la loro identità, inclusa la loro nazionalità, debba essere, in caso di dubbio, verificata, in particolare quando i richiedenti asilo abbiano distrutto i propri documenti di viaggio o di identità o abbiano usato documenti falsi per documenti falsi al fine di ingannare le autorità dello Stato ospitante; (b) quando devono essere verificati elementi sui quali si basa la richiesta di asilo e che, senza detenzione, non potrebbero essere ottenuti; (c) quando deve essere presa una decisione sul diritto di entrare nel territorio dello Stato in

questione; oppure (d) quando lo richiede la protezione della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico. [...] Si dovrebbe fare ricorso a misure di detenzione di richiedenti asilo solo dopo un attento esame della loro necessità nel singolo caso. Esse dovrebbero essere specifiche, temporanee e non arbitrarie e dovrebbero essere utilizzate per il più breve tempo possibile. Suddette misure devono trovare applicazione nei modi indicati dalla legge ed in conformità con gli standard stabiliti dagli strumenti internazionali rilevanti e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. [...] Prima di ricorrere a misure di detenzione, dovrebbero essere prese in considerazione misure alternative e non limitative della libertà, applicabili al caso particolare [...]. »

38. L'8 giugno 2005 il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, nel suo rapporto sulla visita nel Regno Unito (CommDH(2005)6), rilevava che:

« Vorrei sollevare alcune questioni in merito alle procedure [di asilo]. La prima riguarda il frequente ricorso a misure detentive nei confronti dei richiedenti asilo all'inizio della procedura. Anche se la detenzione non è automatica in tale procedura, sembra ampiamente utilizzata; i progetti proposti per aumentare i centri di detenzione in questo ambito suggeriscono che in tal senso si orienta la direzione presa dal Regno Unito. Le autorità britanniche mi hanno fatto sapere che i giudici britannici hanno avallato alcune detenzioni per il solo motivo che la domanda si trovava in corso di esame. Non escludo che la detenzione possa essere appropriata in alcune circostanze, ma non credo che questa debba essere la regola. I centri aperti che offrono una sistemazione e nei quali è possibile avviare le procedure formali sono, credo, una soluzione più adatta all'ampia maggioranza di richiedenti asilo le cui richieste possono sfociare in una risposta rapida. »

C. Gli strumenti dell'Unione europea

39. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000) dichiara all'art. 18: « il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla [Convenzione sui rifugiati]. »

40. La Direttiva del Consiglio 2005/85/EC dell'1 dicembre 2005 sugli standard minimi concernenti la procedura di concessione o ritiro dello status di rifugiato negli Stati membri (GU L 326), che necessita di essere eseguita nell'ordinamento interno degli Stati membri entro l'1 dicembre 2008, dispone all'art. 7:

« Ai richiedenti asilo è permesso di rimanere negli Stati membri, ai soli fini della procedura, fino al momento in cui l'autorità responsabile della determinazione non abbia preso una decisione in prima istanza conformemente alle procedure stabilite al Capitolo III. Il diritto di rimanere non costituisce un diritto al permesso di soggiorno. »

Inoltre, all'art. 18 la Direttiva dispone:

« 1. Gli Stati membri non possono tenere un individuo in detenzione per il solo motivo che egli/ella è un richiedente asilo.

2. Laddove un richiedente asilo sia detenuto, gli Stati membri devono prevedere la possibilità di un controllo giurisdizionale rapido. »

DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 5 § 1 DELLA CONVENZIONE

41. Il ricorrente ritiene di essere stato detenuto ad Oakington in violazione dell'art. 5 § 1 della Convenzione, che prevede:

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

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

(b) se è in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o per 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 ragioni plausibili per sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati per ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso;

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

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

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

A. Sulla questione se il ricorrente sia stato privato della sua libertà

42. Il Governo non contesta che la detenzione del ricorrente ad Oakington si configurava come privazione della libertà nel significato di cui all'art. 5 § 1. La Grande Camera ritiene chiaro che, dato il grado di reclusione applicato ad Oakington, il Sig. Saadi è stato privato della sua libertà ai sensi dell'art. 5 § 1 per i sette giorni in cui è stato detenuto lì (vedi, per esempio, *Engel et al. c. Paesi Bassi*, sentenza dell'8 giugno 1976, Serie A n. 22, §§ 60-66).

43. I sottoparagrafi da (a) a (f) dell'art. 5 § 1 contengono un elenco completo dei casi in cui è ritenuta ammissibile una privazione della libertà; nessuna privazione della libertà sarà legittima se non ricade in uno di questi

casi (v., *inter alia*, *Witold Litwa c. Polonia*, n. 26629/95, § 49, ECHR 2000-III). Nel presente caso la principale argomentazione del Governo è che la detenzione si giustificava ai sensi della prima parte dell'art. 5 § 1(f); sebbene esso sostenga che in alternativa la misura avrebbe potuto essere giustificata ai sensi della seconda parte dello stesso sottoparagrafo. La Corte deve, quindi, prima accertare se il ricorrente è stato detenuto legittimamente « per impedir[gli] di entrare irregolarmente nel territorio ».

B. Sulla questione se la privazione delle libertà sia ammissibile ai sensi del sottoparagrafo (f) dell'art. 5 § 1

1. La sentenza della Camera

44. Nella sua sentenza dell'11 luglio 2006 la Camera ha sostenuto, per quattro voti contro tre, che la detenzione ricade nella prima parte dell'art. 5 § 1(f). La Camera ha osservato che il fatto che agli Stati sia permesso di detenere potenziali immigranti che hanno fatto domanda di permesso di ingresso, sia attraverso la richiesta di asilo o meno, rientra nel normale « innegabile diritto degli Stati di controllare l'ingresso e la residenza degli stranieri nel loro territorio ». Finché al potenziale immigrato non venga concessa l'autorizzazione a restare nel paese, egli non sarà entrato in modo regolare, e la detenzione potrà essere ragionevolmente considerata come volta ad impedire l'ingresso irregolare.

45. La Camera ha aggiunto che la detenzione di un individuo costituisce un'interferenza rilevante con la libertà personale, e deve sempre essere sottoposta ad un controllo rigoroso. Quando un individuo si trova legalmente in libertà in un paese, le autorità potranno detenerlo solo quando sia stato trovato un 'ragionevole equilibrio' tra le esigenze della società e la libertà dell'individuo. La posizione degli immigranti potenziali, sia che abbiano fatto domanda di asilo o meno, è diversa nella misura in cui essi non sono "autorizzati" a stare nel territorio finché non saranno esaminate le loro domande di immigrazione e/o asilo. Facendo salvo, come sempre, il principio che esclude l'arbitrarietà, la Camera ammette che gli Stati abbiano una maggiore discrezionalità nel decidere se detenere potenziali immigranti di quella relativa ad altri casi di interferenza con il diritto alla libertà. Dunque, l'art. 5 § 1(f) non esige che la detenzione di un individuo volta ad evitare che entri irregolarmente nel Paese sia considerata ragionevolmente necessaria, ad esempio per evitare che egli commetta un crimine o fuga. Ciò che si richiede è che la detenzione sia realmente parte di un processo volto a determinare se all'individuo debba essere concessa l'autorizzazione all'immigrazione e/o l'asilo, e che la detenzione non sia arbitraria sotto altri aspetti, per esempio in quanto alla durata.

46. È risultato chiaro che nel presente caso la detenzione del ricorrente ad Oakington è stata una applicazione in buona fede della politica relativa

alla procedura accelerata in materia di immigrazione. Quanto alla questione dell'arbitrarietà, la Camera ha notato che l'interessato era stato rilasciato dopo che la sua richiesta di asilo era stata rigettata, si era visto negare l'autorizzazione ad entrare nel Regno Unito ed aveva presentato ricorso. La detenzione è durata un totale di sette giorni, lasso di tempo non giudicato eccessivo dalla Camera date le circostanze del caso. Pertanto, essa ha concluso che non c'è stata violazione dell'art. 5 § 1.

2. *Argomenti delle parti*

a) **Il Governo**

47. Dinanzi alla Grande Camera, il Governo ha posto l'accento sui vari aspetti fattuali del caso. In primo luogo, il ricorrente è stato detenuto per soli sette giorni, sotto un regime leggero, con possibilità di accesso all'assistenza legale e ad altri servizi presso il Centro. In secondo luogo, come gli altri detenuti, il ricorrente chiedeva autorizzazione ad entrare nel Regno Unito sulla base del diritto di asilo e dei diritti umani, in base alla Convenzione sui rifugiati (vedi *supra* paragrafo 33) ed alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Il fatto che gli sia stata concessa in precedenza l'ammissione temporanea per un breve periodo, come alternativa alla detenzione, non inficia la sua posizione in quanto individuo richiedente autorizzazione ad entrare nel paese. In terzo luogo, egli era detenuto per facilitare un rapido esame della sua richiesta ed una decisione veloce sul concedergli o rifiutargli l'autorizzazione ad entrare. I giudici interni hanno fatto riferimento al sempre maggiore numero di individui richiedenti asilo nel Regno Unito al tempo della detenzione del ricorrente (vedi *supra* paragrafi 17 e 18) ed hanno riconosciuto che il sistema di Oakington gioca un ruolo centrale nella procedura seguita dal Governo per trattare con equità e senza indebito ritardo tali domande.

48. Il Governo sostiene che la frase «per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio» descrive la situazione di fatto di un individuo che tenta di entrare, ma non ha l'autorizzazione a farlo. L'art. 5 § 1(f) riconosce che si possa fare ricorso alla detenzione quando uno Stato sta decidendo se accordare o meno l'autorizzazione, nell'esercizio del suo ruolo sovrano di controllo dell'ingresso e della presenza di stranieri nel suo territorio, ruolo che, come hanno osservato i giudici nazionali, è da lungo tempo riconosciuto nel diritto internazionale.

49. Il Governo si basa sulla sentenza *Chahal c. Regno Unito* (citata *supra* al paragrafo 17, § 112), nella quale la Grande Camera ha sostenuto, in relazione alla seconda parte dell'art. 5 § 1(f), che «l'art. 5 § 1(f) non richiede che la detenzione di un individuo contro il quale sia in corso una procedura di espulsione sia ritenuta ragionevolmente necessaria, per esempio al fine di impedirgli di commettere un reato o fuggire [...]». Il Governo ritiene che non esista una buona ragione per distinguere tra le due

parti del sottoparagrafo, cosicché un individuo che abbia vissuto nel Paese può essere detenuto nelle more della procedura di espulsione anche se ciò non è necessario per impedirgli di nascondersi, e che un individuo appena arrivato può essere detenuto al suo arrivo solo se ciò è necessario per impedirgli di fuggire.

50. Inoltre, il Governo nega che la detenzione del ricorrente sia stata illegittima o arbitraria. È chiaro, come hanno confermato i giudici nazionali all'unanimità e nei tre gradi di giudizio, che la detenzione è stata conforme alle norme sostanziali e procedurali di diritto interno (vedi *supra* paragrafi 16-18). La detenzione non è stata arbitraria dato che, come sostenuto dalla Corte, è stata parte integrante del processo volto a determinare se all'individuo dovesse essere concesso il permesso di immigrazione e/o l'asilo, e la sua durata è stata limitata al tempo ragionevolmente necessario a tale scopo. Sostenere, come fa il ricorrente, che la detenzione è stata arbitraria perché si sarebbe potuto raggiungere lo stesso scopo utilizzando un "centro di soggiorno", in cui vi fossero condizioni simili di residenza ma senza reclusione, è fuori luogo, dato che si tenta di reintrodurre il criterio della "necessità" attraverso il criterio della mancanza di arbitrarietà. In ogni modo, la Camera dei Lord ha sostenuto che, dato il grande numero di colloqui in programma, ogni soluzione diversa dalla detenzione non sarebbe stata tanto efficace (vedi *supra* paragrafo 18).

b) Il ricorrente

51. Il ricorrente sostiene che la Convenzione debba essere interpretata in conformità agli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (vedi *supra* paragrafi 26-28). Egli non contesta il diritto sovrano dello Stato di controllare l'ingresso e la residenza di stranieri nel suo territorio, ma sottolinea che tale diritto deve essere esercitato conformemente agli obblighi internazionali dello Stato, in particolare a quelli contenuti nella Convenzione, compreso l'art. 5. Lo scopo di cui alla prima parte dell'art. 5 § 1(f) è quello di impedire l'immigrazione irregolare, ossia l'ingresso e la residenza in un Paese eludendo il controllo sull'immigrazione. Deve esserci una relazione di causalità diretta e precisa tra la detenzione ed il rischio di ingresso irregolare. Tale obiettivo è messo in risalto dalla parola « entrare », che sta ad indicare che l'accento è posto sulla questione se il singolo individuo, se non detenuto, entrerebbe altrimenti irregolarmente. Emerge chiaramente dai fatti relativi al caso in questione che, se non fosse stato detenuto, egli si sarebbe presentato regolarmente nel Regno Unito con una « ammissione temporanea », uno status « riconosciuto » di fatto e di diritto (v., tra le altre, sentenza della Camera dei Lord nel caso *Szoma*, *supra* par. 21). L'interpretazione che egli propone permetterebbe una detenzione iniziale allo scopo di verificare e definire il rischio individuale di ingresso irregolare, procedura che è parte integrante del processo ordinario di controllo dell'immigrazione ed è volta

ad impedire l'ingresso non autorizzato. Tuttavia, non è ammissibile in base all'art. 5 § 1(f) detenere un individuo al solo scopo di opportunità amministrativa.

52. Il ricorrente si riferisce alla giurisprudenza della Corte su altri sottoparagrafi dell'art. 5 § 1, in base alla quale si richiede che venga dimostrato l'oggettivo bisogno di detenere un particolare individuo, e alla giurisprudenza del Comitato per i diritti umani (vedi *supra* paragrafo 31), e sostiene che simili principi dovrebbero trovare applicazione anche in base all'art. 5 § 1(f). Sebbene la Corte, nel caso *Chahal c. Regno Unito* (cit.) non abbia richiesto l'applicazione del criterio della necessità in relazione alla detenzione di Chahal sulla base della seconda parte dell'art. 5 § 1(f), esiste una buona ragione per distinguere tra i due punti. In primo luogo, come chiarito nel paragrafo 112 della sentenza *Chahal*, la differenza operata con gli altri sottoparagrafi dell'art. 5 § 1 si basa sul linguaggio della disposizione ai sensi della quale Chahal è stato detenuto, che richiede solo che sia « in corso un procedimento d'espulsione », laddove la prima parte dell'art. 5 § 1 (f) sancisce che la detenzione deve avere lo scopo di impedire l'ingresso irregolare. In secondo luogo, in merito ai fatti del caso *Chahal*, è evidente che il rilascio provvisorio sarebbe stato inappropriato dato che si presumeva che Chahal costituisse una minaccia per la sicurezza nazionale. Al contrario, sarebbe opportuno utilizzare un criterio di necessità nei confronti di coloro che, come il ricorrente, « [non] hanno commesso infrazioni penali ma [...] che, temendo di frequente per la propria vita, sono fuggiti dal proprio paese » (*Amuur*, cit., § 43).

53. Come per gli altri detenuti ad Oakington, il ricorrente non è stato giudicato a rischio di fuga, ed il solo scopo di privarlo della libertà era fare in modo che fosse presa una rapida decisione in merito alla sua richiesta di asilo. Questa è una ragione manifestamente insufficiente agli scopi di cui all'art. 5 § 1(f), che richiede che sussista un rischio, nel caso specifico, che il soggetto entri in modo irregolare nel paese. La detenzione ad Oakington è stata sproporzionata, dato che non si è tentato di fare ricorso prima a misure meno severe (per esempio, un centro di soggiorno). Inoltre, c'è ragione di credere che la decisione di optare per la detenzione ad Oakington è stata motivata dalla reazione degli abitanti delle vicinanze e dalle commissioni urbanistiche piuttosto che dalla chiara necessità di ricorrere alla detenzione al fine di favorire una rapida procedura di valutazione delle domande di asilo.

3. Terzi intervenienti

a) UNHCR

54. L'ACNUR è preoccupato che la sentenza della Camera, che (1) assimila la posizione dei richiedenti asilo a quella degli immigrati ordinari; (2) considera che un richiedente asilo non ha effettivamente uno

status giuridico o riconosciuto prima dell'accettazione della sua richiesta e (3) rifiuta l'idea di applicare il principio di necessità al fine di stabilire se la detenzione sia arbitraria, permetta agli Stati di detenere i richiedenti asilo per ragioni di opportunità in un ampio spettro di situazioni che non si conciliano con i principi di diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti dell'uomo. Se propriamente interpretato, l'art. 5 § 1(f) offre una solida protezione contro la detenzione dei richiedenti asilo. Il sottoparagrafo menziona un tentativo, l'ingresso irregolare, che la detenzione deve prevenire. I richiedenti asilo vanno tenuti distinti dalle categorie generali di persone che entrano irregolarmente o suscettibili di espulsione e, al fine di detenere un richiedente asilo ai sensi dell'art. 5 § 1(f), deve esserci qualche elemento che vada al di là della mera mancanza di decisione sulla domanda; la detenzione deve essere necessaria, nel senso che misure di minore impatto non sono sufficienti, e proporzionata allo scopo perseguito.

55. L'UNHCR ricorda alla Corte che, come per la Convenzione sui rifugiati, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo deve essere interpretata in modo armonico con le altre regole di diritto internazionale di cui è parte, in particolare nel caso in cui tali regole siano contenute in trattati sui diritti umani che gli Stati parti della Convenzione hanno ratificato e sono, quindi, disposti ad accettare (vedi *Al-Adsani c. Regno Unito* [GC], n. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI). Inoltre, la Convenzione deve essere interpretata in modo da garantire che i diritti ricevano un'interpretazione ampia e che le limitazioni a tali diritti siano interpretate restrittivamente, in modo da assicurare una protezione concreta ed effettiva ai diritti umani, e, come uno strumento vivente, alla luce delle attuali condizioni e conformemente agli sviluppi del diritto internazionale così da riflettere i sempre più alti standard richiesti in materia di protezione dei diritti umani.

56. Nel diritto internazionale, in capo agli Stati, vige l'obbligo di non respingere le persone che sono entrate nella loro giurisdizione o che si trovino alle loro frontiere e invochino il diritto fondamentale di richiedere e godere dell'asilo. Salvo che nei casi di afflussi massicci, gli Stati sono tenuti a permettere a tali persone di accedere a procedure eque ed efficienti di esame delle loro domande (v. articoli 3-31 della Convenzione sui rifugiati, *supra* par. 33). Se uno Stato consente ad un richiedente asilo l'accesso a tali procedure, ed il richiedente asilo si conforma al diritto interno, il suo ingresso temporaneo o la sua presenza nel territorio non possono essere ritenuti « irregolari »; l'ammissione temporanea è precisamente un'autorizzazione in virtù della quale lo Stato permette che l'individuo entri temporaneamente nel suo territorio in maniera conforme alla legge. In tale situazione, il richiedente asilo non tenta di entrare irregolarmente, piuttosto entra provvisoriamente in modo regolare affinché la sua richiesta di asilo venga esaminata (v. art. 31 della Convenzione sui rifugiati, *supra* par. 33; caso *Szoma*, *supra* par. 21; Direttiva del Consiglio dell'UE 2005/85/EC, art. 7, *supra* par. 40).

57. L'UNHCR ha fatto riferimento a vari strumenti internazionali relativi alla detenzione di richiedenti asilo, tra cui l'art. 9 del ICCPR come interpretato dal Comitato per i diritti umani in casi quali *A. c. Australia*, l'art. 31 della Convenzione sui rifugiati, la Conclusione n. 44 del Comitato esecutivo e le Linee guida dell'UNHCR sulla detenzione dei richiedenti asilo (v. *supra* paragrafi 31 e 33-35). L'UNHCR ha concluso che mentre il processo di esame dei richiedenti asilo può comportare necessarie ed incidentali interferenze con la libertà, laddove la detenzione venga utilizzata a fini autorizzati ma in modo generalizzato e senza alcuna considerazione per situazioni particolari, o per semplici ragioni di comodità o di opportunità amministrativa, non soddisfa il criterio di necessità imposto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti dell'uomo.

b) Libertà, ECRE e AIRE Centre

58. Le suddette tre organizzazioni non governative sottolineano che questo è il primo caso in cui la Corte si trova a dover decidere sul significato della prima parte dell'art. 5 § 1 (f). Esse chiedono alla Grande Camera di affermare, quale principio generale, (1) che in assenza di prove che un individuo richiedente asilo sarebbe, se non detenuto, entrato o avrebbe tentato di entrare irregolarmente nel paese, tale detenzione non rientra nell'art. 5 § 1(f); e (2) che la detenzione di un richiedente asilo di cui all'art. 5 § 1 (f), come la detenzione fondata sugli altri sottoparagrafi dell'art. 5 § 1 e la minore restrizione della loro libertà di circolazione prevista all'art. 2 del Protocollo n. 4, devono essere sottoposte ai criteri di necessità e di proporzionalità.

59. La posizione della Camera, basata sulla constatazione che la detenzione di un richiedente asilo è coperta dalla seconda parte dell'art. 5 § 1(f) se non è ancora stata presa una decisione positiva sulla sua richiesta, mal si concilia con il principio in base al quale i richiedenti asilo che hanno debitamente presentato domanda di protezione internazionale si trovano *ipso facto* regolarmente nel territorio ai sensi dell'art. 2 del Protocollo n. 4, così come dell'art. 12 del ICCPR (vedi *supra* paragrafo 32). Seppur è vero che, come sostenuto dalla Camera, la durata prolungata può rendere arbitraria una detenzione che all'inizio non lo era, non è vero il contrario; la brevità del periodo non può giustificare una detenzione non necessaria. L'art. 5 § 1(f) della Convenzione dovrebbe essere interpretato in conformità con l'art. 9 del ICCPR (vedi *supra* paragrafo 31), che richiede che ogni privazione della libertà imposta nel contesto del controllo dell'immigrazione sia legittima, necessaria e proporzionata. Inoltre, sarebbe inopportuno che la Corte, nella prima sentenza della Grande Camera relativa alla prima parte dell'art. 5 § 1(f), adottasse un livello di protezione inferiore a quello già accordato dagli Stati membri attraverso il Comitato dei Ministri (vedi *supra* paragrafo 37) o a quello applicato alle semplici restrizioni alla libertà di circolazione di cui all'art. 2 del Protocollo n. 4.

60. In molti Stati non è chiara la base giuridica precisa della detenzione dei richiedenti asilo, ma i casi difficilmente giungono ai giudici a causa di difficoltà linguistiche, di mancanza di rappresentanza legale e del timore da parte del richiedente asilo che la denuncia della sua detenzione possa compromettere l'esito della sua domanda. La natura arbitraria di tale detenzione sarebbe aggravata se la Grande Camera confermasse la posizione adottata dalla Camera e desse agli Stati piena discrezionalità nel privare i richiedenti asilo della loro libertà mentre le loro domande sono in corso di valutazione, senza dover mostrare che la detenzione è necessaria per gli scopi specificati all'art. 5 § 1(f), in particolare per impedire l'ingresso irregolare.

4. La valutazione della Corte

a) Il significato della frase « [...]per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio »

61. Nel presente caso la Corte è chiamata per la prima volta a interpretare il significato delle parole della prima parte dell'art. 5 § 1(f), « detenzione regolar[e] di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio [...] ». Per determinare il significato di questa formulazione nel contesto della Convenzione, la Corte, come sempre, si ispirerà agli articoli da 31 a 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (vedi *supra* parr. 26-28, e, per esempio, *Golder c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1975, Serie A n. 18 § 29; *Johnston et al. c. Irlanda*, sentenza del 18 dicembre 1986, Serie A n. 122, §§ 51 ss.; *Lithgow et al. c. Regno Unito*, sentenza dell'8 luglio 1986, Serie A n. 102, §§ 114 e 17; *Witold Litwa c. Polonia*, cit., §§ 57-59).

62. In base alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la Corte è chiamata a stabilire il senso ordinario da attribuire ai termini nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo delle disposizioni da cui sono estratti (vedi *Golder*, § 29; *Johnston*, § 51, e art. 31 § 1 della Convenzione di Vienna). La Corte deve tenere conto del fatto che il contesto della disposizione risiede in un trattato per la protezione effettiva dei diritti umani individuali e che la Convenzione deve essere letta come un tutt'uno, ed interpretata in modo da promuovere la coerenza interna e l'armonia tra le sue diverse disposizioni (*Stec et al. c. Regno Unito* (decisione) [GC], nn. 65731/01 e 65900/01, § 48, ECHR 2005-X). La Corte deve ugualmente prendere in considerazione tutte le regole e tutti i principi rilevanti di diritto internazionale applicabili nei rapporti tra le Parti contraenti (vedi *Al-Adsani c. Regno Unito*, cit., § 55; *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirket c. Irlanda* [GC] 45036/98, § 150, ECHR 2005-III; e art. 31 § 3(c) della Convenzione di Vienna). Si potrà fare ricorso anche a mezzi complementari di interpretazione, inclusi i lavori preparatori della Convenzione, sia per confermare un senso determinato conformemente a

suddette fasi, sia per stabilire il senso laddove fosse altrimenti ambiguo, oscuro o manifestamente assurdo o irragionevole (art. 32 della Convenzione di Vienna).

63. Nell'esaminare l'oggetto e lo scopo dell'art. 5 nel suo contesto e gli elementi di diritto internazionale, la Corte tiene conto dell'importanza di tale disposizione nel sistema della Convenzione: essa consacra un diritto fondamentale, ossia la protezione dell'individuo dalle interferenze arbitrarie da parte dello Stato con il suo diritto alla libertà (v., tra l'altro, *Winterwerp c. Paesi Bassi*, sentenza del 24 ottobre 1979, Serie A n. 33, § 37 e *Brogan et al. c. Regno Unito*, sentenza del 29 novembre 1988, Serie A n. 145-B, § 58).

64. Mentre la regola generale sancita all'art. 5 § 1 è che ogni individuo ha il diritto alla libertà, l'art. 5 § 1(f) prevede un'eccezione a suddetta regola generale, permettendo agli Stati di limitare la libertà degli stranieri nel contesto del controllo dell'immigrazione. Come la Corte ha già osservato, fermi restando i loro obblighi sulla base della Convenzione, gli Stati godono di un « diritto sovrano innegabile di controllare l'ingresso degli stranieri e la loro residenza nel loro territorio » (vedi *supra Amuur*, § 41; *Chahal*, § 73; e *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, sentenza del 28 maggio 1985, Serie A n. 94, §§ 67-68). È un corollario indispensabile a questo diritto che agli Stati sia permesso di detenere potenziali immigranti che hanno fatto richiesta di autorizzazione ad entrare, sia attraverso l'asilo o meno. Risulta evidente dal tenore della sentenza adottata nel caso *Amuur* che la detenzione di potenziali immigranti, inclusi i richiedenti asilo, può conciliarsi con l'art. 5 § 1(f).

65. Su questo punto, la Grande Camera concorda con la Corte di appello, la Camera dei Lord e la Camera sul fatto che finché uno Stato non abbia « autorizzato » un individuo ad entrare nel Paese, ogni ingresso è « non autorizzato » e la detenzione di una persona che voglia entrare e che abbia bisogno dell'autorizzazione, ma ancora non la abbia ottenuta, può essere finalizzata, senza alcuna distorsione della formulazione, ad « impedirle di entrare irregolarmente nel territorio ». La Grande Camera rigetta l'idea che, non appena un richiedente asilo si presenti da sé presso le autorità dell'immigrazione, tenta di entrare « regolarmente », con la conseguenza che la detenzione non si può giustificare sulla base dell'art. 5 § 1(f). Interpretare la prima parte dell'art. 5 § 1(f) nel senso che autorizza solamente la detenzione di un individuo di cui sia accertato il tentativo di sottrarsi alle restrizioni all'ingresso significherebbe dare un significato troppo ristretto ai termini della disposizione ed al potere dello Stato di esercitare il suo innegabile diritto di controllo in precedenza richiamato. Inoltre, siffatta interpretazione mal si concilierebbe con la Conclusione n. 44 del Comitato esecutivo del Programma dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, con le Linee guida dell'UNHCR e con la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (vedi *supra* paragrafi 34-35 e 37), i quali prevedono tutti la detenzione dei richiedenti asilo in certe

circostanze, per esempio mentre siano in corso verifiche dell'identità o quando debbano essere definiti elementi sui quali si fonda la richiesta di asilo.

66. Tuttavia, mentre sostiene che la prima parte dell'art. 5 § 1(f) permette la detenzione di un richiedente asilo o di un altro immigrato prima della concessione dell'autorizzazione ad entrare da parte dello Stato, la Corte sottolinea che tale detenzione deve essere compatibile con la finalità generale dell'art. 5, che è proteggere il diritto alla libertà ed assicurare che nessuno sia spogliato della sua libertà in modo arbitrario.

La Corte deve ora considerare cosa si intenda per « protezione dall'arbitrarietà » nel contesto della prima parte dell'art. 5 § 1(f) e se, tenuto conto dell'insieme delle circostanze, la detenzione del ricorrente si concilia con tale disposizione.

b) La nozione di detenzione arbitraria nel contesto dell'art. 5

67. È ben stabilito nella giurisprudenza della Corte relativa ai sottoparagrafi dell'art. 5 § 1 che ogni privazione della libertà deve essere « legittima », oltre a dover rientrare in una delle eccezioni stabilite nei sottoparagrafi (a)-(f). Laddove sia in messa in discussione la « legalità » della detenzione, compresa la questione se sono stati seguiti i « modi prescritti dalla legge », la Convenzione fa riferimento essenzialmente al diritto interno e pone l'obbligo di conformarsi alle regole sostanziali e procedurali del diritto nazionale. Il rispetto del diritto interno non è, tuttavia, sufficiente: l'art. 5 § 1 esige anche che ogni privazione della libertà sia in armonia con l'obiettivo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà (vedi, tra molte altre fonti, *Winterwerp*, cit., § 37; *Amuur*, cit., par. 50; *Chahal*, cit., § 118, e *Witold Litwa*, cit., § 78). È un principio fondamentale che nessuna detenzione arbitraria può essere compatibile con l'art. 5 § 1 e la nozione di « arbitrarietà » di cui all'art. 5 § 1 va al di là della mancanza di conformità al diritto nazionale, di modo che una privazione della libertà può essere regolare secondo il diritto interno e nello stesso tempo arbitraria, e quindi contraria alla Convenzione.

68. Mentre la Corte non ha finora formulato una definizione globale di quali comportamenti delle autorità si configurino come « arbitrari » ai sensi dell'art. 5 § 1, i principi chiave sono stati sviluppati su una base caso per caso. Risulta, inoltre, chiaro dalla giurisprudenza che la nozione di arbitrarietà nel contesto dell'art. 5 varia in una certa misura a seconda del tipo di detenzione presa in considerazione (vedi anche *infra*).

69. Un principio generale stabilito nella giurisprudenza è che la detenzione è « arbitraria » laddove, nonostante sia conforme alla lettera del diritto nazionale, vi sia un elemento di mala fede o di inganno da parte delle autorità (vedi, per esempio, *Bozano c. Francia*, sentenza del 18 dicembre 1986, Serie A n. 111; *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99, ECHR 2002-I). La condizione che non vi sia arbitrarietà richiede anche che sia l'ordine di

detenzione sia l'esecuzione di quest'ultima siano veramente conformi all'obiettivo delle restrizioni autorizzate dal pertinente sottoparagrafo dell'art. 5 § 1 (*Winterwerp*, cit., § 39; *Bouamar c. Belgio*, sentenza del 29 febbraio 1988, Serie A n. 129, § 50; *O'Hara c. Regno Unito*, n. 37555/97, § 34, ECHR 2001-X). Inoltre deve esserci un qualche legame tra il motivo invocato per giudicare la privazione autorizzata della libertà ed il luogo e le condizioni di detenzione (v. la suddetta sentenza *Bouamar*, § 50; *Aerts c. Belgio*, sentenza del 30 luglio 1998, Reports 1998-V, § 46; *Enhorn c. Svezia*, n. 56529/00, § 42, ECHR 2005-I).

70. La nozione di arbitrarietà nei contesti dei sottoparagrafi (b), (d) ed (e) implica anche che si valuti se la detenzione era necessaria per raggiungere l'obiettivo dichiarato. La detenzione di un individuo è una misura così grave che si giustifica solo in ultima istanza, quando altre misure meno severe sono state prese in considerazione e ritenute insufficienti a salvaguardare l'interesse individuale o pubblico che esige la detenzione della persona coinvolta (vedi *Witold Litwa*, cit., § 78; *Hilda Hafsteinsdóttir c. Islanda*, sentenza dell'8 giugno 2004, n. 40905/98, § 51; *Enhorn c. Svezia*, cit., § 44). Inoltre, il principio di proporzionalità vuole che quando la detenzione ha lo scopo di assicurare l'adempimento di un obbligo previsto dalla legge, è necessario trovare l'equilibrio tra la necessità di garantire, in una società democratica, l'immediato adempimento dell'obbligo in questione e l'importanza del diritto alla libertà (vedi *Vasileva c. Danimarca*, sentenza del 25 settembre 2003, n. 52792/99, § 37). La durata della detenzione è un fattore rilevante nel raggiungimento di tale compromesso (*ibid.*, e vedi anche *McVeigh et al. c. Regno Unito*, ricorsi n. 8022/77, 8025/77, 8027/77, decisione della Commissione del 18 marzo 1981, DR 25, pp. 37-38 e 42).

71. La Corte usa un diverso approccio nei confronti del principio che non dovrebbe esserci arbitrarietà nei casi di detenzione di cui all'art. 5 § 1(a), dove, in assenza di malafede o di uno degli altri elementi di cui al precedente paragrafo 69, finché la detenzione segue ed ha un nesso causale sufficiente con una condanna regolare, la decisione di infliggere una pena detentiva e la durata di tale pena sono questioni che interessano le autorità nazionali e non la Corte con riferimento all'art. 5 § 1 (v. *T. c. Regno Unito* [GC], n. 24724/94, § 103, ECHR 2000-I; ed anche *Stafford c. Regno Unito* [GC], n. 46295/99, § 64, ECHR 2002-IV).

72. Similmente, in un caso in cui una persona era stata detenuta in virtù dell'art. 5 § 1(f), la Grande Camera, interpretando la seconda parte di questo sottoparagrafo, ha sostenuto che, finché un individuo sia stato detenuto nell'ambito « [di] un procedimento d'espulsione », ossia finché « un procedimento di espulsione » sia in corso, non si richiede che la detenzione sia ragionevolmente considerata necessaria, per esempio per impedire che la persona in questione commetta un reato o fugga (v. *Chahal*, cit., § 112). Nella sentenza *Chahal* la Corte ha ugualmente sostenuto che il principio di

proporzionalità si applica alla detenzione fondata sull'art. 5 § 1(f) solo nella misura in cui questa non si prolunghi per un periodo di tempo irragionevole; quindi, essa ha sostenuto che « ogni privazione della libertà fondata sull'art. 5 § 1(f) sarà giustificata solo finché siano in corso le procedure di espulsione. Se tali procedure non sono svolte con la dovuta diligenza, la detenzione cesserà di essere giustificata [...] » (*ibid.* § 113; vedi, anche, *Gebremedhin [Gaberamadine] c. Francia*, n. 25389/05, § 74, ECHR 2007-...).

73. In relazione a quanto sopra, la Corte ritiene che il principio in base al quale la detenzione non deve essere arbitraria va applicato alla detenzione di cui alla prima parte dell'art. 5 § 1(f) allo stesso modo in cui si applica alla seconda parte. Dato che lo Stato gode del diritto di controllare allo stesso modo l'entrata ed il soggiorno nel Paese dei cittadini stranieri (vedi *supra* i casi citati al par. 63), non sarebbe naturale applicare un diverso criterio di proporzionalità ai casi di detenzione contestuale all'ingresso rispetto a quello utilizzato nei casi di espulsione, estradizione o allontanamento di un individuo che si trovi già nel Paese.

74. Per non essere tacciata di arbitrarietà, quindi, la detenzione deve essere condotta in buona fede; deve essere strettamente connessa allo scopo di impedire l'ingresso irregolare di una persona nel paese; il luogo e le condizioni di detenzione devono essere idonee, tenendo presente che « tale misura non si applica a coloro che hanno commesso infrazioni penali ma a stranieri che, temendo spesso per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese » (vedi *Amuur*, cit., § 43); e la durata della detenzione non deve eccedere il tempo ragionevolmente richiesto a raggiungere l'obiettivo perseguito.

c) La detenzione del ricorrente è stata arbitraria?

75. Prima di esaminare se la detenzione del ricorrente ad Oakington è stata arbitraria nel senso precedentemente indicato, la Corte osserva che i giudici nazionali nei tre gradi successivi di giudizio hanno stabilito che questa misura è stata fondata sul diritto interno, e che il ricorrente non ha messo in discussione tale conclusione.

76. Nell'esaminare se la detenzione del ricorrente è incompatibile con i criteri esposti in precedenza al paragrafo 74, la Corte riprende ed accoglie anche le seguenti conclusioni della Corte d'appello e della Camera dei Lord (vedi *supra* paragrafi 17-18). I giudici nazionali hanno ritenuto che il regime di detenzione applicato ad Oakington è finalizzato ad assicurare una rapida soluzione alle circa 13.000 domande di asilo delle circa 84.000 rivolte ogni anno al Regno Unito a quel tempo. Al fine di raggiungere questo obiettivo, è necessario tenere fino a 150 colloqui al giorno e ritardi, anche minimi, possono sconvolgere l'intero programma. Il ricorrente è stato destinato alla detenzione sulla base del fatto che il suo caso era idoneo alla procedura accelerata.

77. In queste circostanze, la Corte valuta che le autorità nazionali hanno agito in buona fede detenendo il ricorrente. In effetti, la politica sulla quale si basa la creazione del regime di Oakington è in generale dare ai richiedenti asilo un vantaggio; come dichiarato da Lord Slynn, « l'ottenimento di una rapida decisione è nell'interesse non solo dei richiedenti, ma anche di quelli che sempre più numerosi attendono il proprio turno. » (vedi *supra* paragrafo 18). Inoltre, dato che lo scopo della privazione della libertà è permettere alle autorità nazionali di decidere rapidamente e efficacemente sulla domanda di asilo del ricorrente, la sua detenzione è stata strettamente collegata allo scopo di impedire l'ingresso irregolare.

78. Riguardo al terzo criterio, ossia il luogo e le condizioni di detenzione, la Corte ritiene che il Centro di Oakington è stato specificamente concepito per ospitare richiedenti asilo e offre vari servizi, per la ricreazione, per il culto religioso, per le cure mediche e, elemento importante, assistenza legale (vedi *supra* paragrafo 25). Mentre non c'è alcun dubbio che ci sia stata interferenza con la libertà ed il benessere del ricorrente, tuttavia egli non lamenta le condizioni in cui è stato detenuto e la Corte ritiene che la detenzione non è stata arbitraria a questo riguardo.

79. Infine, con riferimento alla durata della detenzione, la Corte ricorda che il richiedente è stato detenuto per sette giorni ad Oakington, e rilasciato il giorno dopo che la sua richiesta di asilo era stata rigettata in prima istanza. Non si può ritenere che questo periodo di detenzione abbia ecceduto il tempo ragionevolmente richiesto dallo scopo perseguito.

80. In conclusione, quindi, la Corte ritiene che, dati i seri problemi amministrativi che il Regno Unito si trovava a fronteggiare in quel periodo, quando il numero dei richiedenti asilo aumentava vertiginosamente (vedi anche *Amuur*, cit., § 41), non è stato incompatibile con l'art. 5 § 1(f) della Convenzione detenere il ricorrente per sette giorni in condizioni adeguate per fare in modo che la sua richiesta di asilo fosse trattata velocemente. Inoltre, bisogna considerare il fatto che la predisposizione di un sistema più efficiente di definizione del grande numero di richieste di asilo ha reso inutile fare ricorso ad un più ampio e più esteso uso dei poteri detentivi.

Pertanto, non c'è stata violazione dell'art. 5 § 1 nel presente caso.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 5 § 2 DELLA CONVENZIONE

81. Il ricorrente asserisce di non essere stato informato del vero motivo della sua detenzione fino a circa 76 ore dopo il suo arresto, quando questa informazione è stata data oralmente al suo rappresentante legale a seguito della sua richiesta. Egli sostiene la violazione dell'art. 5 § 2 della Convenzione che dispone:

« 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. »

82. Il Governo ha richiamato le dichiarazioni generali di intenti riguardante il regime di detenzione di Oakington. Esso ammette che le forme in uso all'epoca della detenzione del ricorrente erano inadeguate, ma considera che i motivi forniti oralmente al rappresentante del ricorrente sul luogo (che conosceva le ragioni generali) il 5 gennaio 2001 erano sufficienti a permettere al ricorrente di contestare, se nelle sue intenzioni, la legittimità della sua detenzione in virtù dell'art. 5 § 4.

83. Il ricorrente sottolinea che in nessun momento gli sono stati indicati spontaneamente i motivi della sua detenzione, e che dopo la richiesta di chiarimenti gli sono stati indicati oralmente i motivi nel pomeriggio del 5 gennaio 2001, circa 76 ore dopo il suo arresto e detenzione. Il mero riferimento ad annunci sulla politica non possono sostituire l'obbligo di comunicare al ricorrente in modo sufficientemente rapido i motivi adeguati della sua detenzione.

84. La Camera ha riscontrato una violazione di tale disposizione, sulla base del fatto che il motivo della detenzione non sono stati forniti in maniera sufficientemente rapida. Essa ha ritenuto che le dichiarazioni generali – quali, nel caso presente, gli annunci del parlamento – non sono in grado di rispondere all'obbligo, previsto all'art. 5 § 2, di informare l'individuo dei motivi del suo arresto o della sua detenzione. La prima volta in cui il ricorrente si è visto comunicare il motivo reale della sua detenzione è stata attraverso il suo rappresentante il 5 gennaio 2001 (vedi *supra* paragrafo 14), quando il ricorrente era già stato detenuto per 76 ore. La Camera ritiene che, pur ipotizzando che la comunicazione orale ad un rappresentante soddisfi le condizioni di cui all'art. 5 § 2 della Convenzione, un ritardo di 76 ore nella comunicazione delle ragioni della detenzione non è compatibile con l'obbligo della disposizione che vuole che tale informazione sia data « al più presto ».

85. La Grande Camera concorda con il ragionamento e la conclusione della Camera. Essa conclude quindi che c'è stata violazione dell'art. 5 § 2 della Convenzione.

III. APPLICAZIONE DELL'ART. 41 DELLA CONVENZIONE

86. L'art. 41 della Convenzione dispone:

« 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

87. La Corte nota che dinanzi alla Camera il ricorrente ha chiesto un risarcimento di 5.000 Euro per il danno non patrimoniale subito per essere stato detenuto ad Oakington per sette giorni. La Camera che, come la Grande Camera, ha concluso per una violazione dell'art. 5 § 2 della Convenzione ma non dell'art. 5 § 1, ritiene che la constatazione della violazione fornisca un'equa soddisfazione sufficiente.

88. Il ricorrente non ha contestato tale decisione, né nella sua domanda di rinvio del caso alla Grande Camera né nelle osservazioni scritte presentate alla Grande Camera.

89. Tenuto conto dell'insieme delle circostanze, la Grande Camera conferma la conclusione della Camera secondo la quale la constatazione di una violazione fornisce un'equa soddisfazione sufficiente per la mancata comunicazione al ricorrente dei motivi della sua detenzione nel più breve tempo possibile.

B. Spese e costi

90. Il ricorrente chiede dinanzi alla Grande Camera la somma di 28.676,51 GBP più imposte sul valore aggiunto (« IVA ») per spese e costi, oltre a 15.305,56 GBP per i costi sostenuti dinanzi alla Camera.

91. Il Governo concorda con l'approccio seguito dalla Camera con riferimento all'art. 41. Esso considera che i costi esposti dinanzi alla Grande Camera siano eccessivi, in particolare la tariffa oraria di 200 GBP fatturata da ciascuno dei due avvocati ed il numero di ore indicate. Se la Corte concludesse per la violazione dell'art. 5 § 1, la somma dovuta a titolo di onorario agli avvocati non dovrebbe superare le 10.000 GBP. Se fosse riscontrata solo una violazione dell'art. 5 § 2 dovrebbe essere rimborsata solo una piccola parte dell'ammontare richiesto.

92. In relazione ai costi esposti dinanzi alla Camera, la Grande Camera ricorda la decisione della Camera di accordare solo 1.500 EUR, avendo constatato una violazione solo dell'art. 5 § 2 e dato che la maggior parte del lavoro sul caso è stato volto a stabilire una violazione dell'art. 5 § 1. La Grande Camera conferma la decisione di concedere tale somma per i costi e le spese sostenuti fino alla pronuncia della sentenza della Camera. Avendo anch'essa concluso per la sola violazione dell'art. 5 § 2, e dato che la quasi totalità delle dichiarazioni scritte ed orali dinanzi ad essa ha riguardato l'art. 5 § 1, la Grande Camera accorda altri 1.500 EUR per il procedimento successivo alla sentenza della Camera dell'11 luglio 2006, per una somma totale di costi e spese accordata di 3.000 EUR, più l'IVA dovuta.

C. Interessi moratori

93. La Corte giudica appropriato calcolare gli interessi moratori sul tasso marginale di sconto della Banca Centrale Europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Ritiene*, per undici voti contro sei, che non c'è stata violazione dell'art. 5 § 1 della Convenzione;
2. *Ritiene* all'unanimità che c'è stata violazione dell'art. 5 § 2 della Convenzione;
3. *Ritiene* all'unanimità che la constatazione di una violazione costituisce per se stessa equa soddisfazione sufficiente per il danno non patrimoniale subito dal ricorrente;
4. *Ritiene* all'unanimità
 - (a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, 3.000 EUR (tremila euro) come costi e spese, da convertire nella moneta nazionale dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data del versamento dell'importo, più ogni tassa dovuta;
 - (b) che alla scadenza dei suddetti tre mesi fino al versamento dell'importo sarà pagato un interesse semplice sul suddetto ammontare pari al tasso marginale di sconto della Banca Centrale Europea applicabile in quel periodo maggiorato di tre punti percentuali;
5. *Rigetta* all'unanimità la richiesta del ricorrente di equa soddisfazione per la restante parte.

Redatta in inglese e in francese e resa in udienza pubblica al Palazzo dei diritti umani, a Strasburgo, il 29 gennaio 2008.

Michael O'BOYLE
Vice Cancelliere

Jean-Paul COSTA
Presidente

Ai sensi dell'art. 45 § 2 della Convenzione e all'art. 74 § 2 del Regolamento della Corte, alla presente sentenza è allegata l'opinione

Grande Camera, sentenza 29 gennaio 2008, ricorso n. 13229/03, Saadi c. Regno Unito

parzialmente dissenziente comune ai giudici Rozakis, Tulkens, Kovler, Hajiyeu, Spielmann e Hirvelä.

J.-P.C.
M.O'B.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE COMUNE
AI GIUDICI ROZAKIS, TULKENS, KOVLER, HAJIYEV, SPIELMANN
E HIRVELÄ

Noi non condividiamo la conclusione della maggioranza secondo la quale non c'è stata violazione dell'art. 5 § 1(f) della Convenzione nel caso di specie, in una situazione in cui non si contesta che la detenzione per sette giorni del ricorrente presso il centro di accoglienza di Oakington configura una privazione della libertà ai sensi della Convenzione. Le questioni in discussione in questo caso sono importanti sotto un duplice aspetto. In primo luogo, il caso riguarda i diritti dei richiedenti asilo in base alla Convenzione e la sempre più preoccupante situazione della loro detenzione. In secondo luogo, si tratta del primo caso in cui la Corte è stata chiamata a fornire un'interpretazione della prima parte dell'art. 5 § 1(f), che autorizza « [...] l'arresto o [...] la detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio » e, in particolare, del requisito della necessità imposto da tale disposizione.

È generalmente ammesso che lo scopo della prima parte dell'art. 5 § 1(f) della Convenzione è impedire l'immigrazione irregolare, ossia l'ingresso o la residenza in un paese eludendo le procedure di controllo dell'immigrazione. Nel caso di specie il ricorrente è fuggito dalla regione autonoma curda dell'Iraq dopo avere curato membri del Partito comunista dei lavoratori iracheno nell'espletamento dei suoi doveri di medico, ed ha richiesto asilo al suo arrivo all'aeroporto di Londra Heathrow. La maggioranza non attribuisce alcuna importanza a questo fatto, assimilando la situazione dei richiedenti asilo a quella dei normali immigranti. Il paragrafo 64 della sentenza è molto chiaro al riguardo e dall'inizio colloca l'eccezione prevista all'art. 5 § 1(f) nel quadro generale del controllo dell'immigrazione. Dopo avere ripetuto che gli Stati godono di « un diritto sovrano innegabile di controllare l'ingresso degli stranieri e la loro residenza nel loro territorio », la maggioranza dichiara che « [è] un corollario indispensabile a questo diritto che agli Stati sia permesso di detenere potenziali immigranti che hanno fatto richiesta di autorizzazione ad entrare, sia attraverso l'asilo o meno ».

In questa formulazione radicale, questa affermazione si concilia male con il principio che i richiedenti asilo che hanno presentato una domanda di protezione internazionale si trovano *ipso facto* regolarmente nel territorio di uno Stato, in particolare ai sensi dell'art. 12 del Patto sui diritti civili e politici (libertà di movimento) e della giurisprudenza del Comitato per i diritti umani secondo la quale una persona che abbia debitamente presentato

una domanda di asilo è ritenuta trovarsi « regolarmente nel territorio » (vedi paragrafo 32 della sentenza). Le circostanze particolari del caso, inoltre, dimostrano ciò implicitamente ma con certezza. Al suo arrivo all'aeroporto il 30 dicembre 2000 il ricorrente si vide accordare l'ammissione temporanea (vedi paragrafi 20-21 della sentenza), in virtù della quale avrebbe potuto passare la notte in un hotel a sua scelta, ma sarebbe dovuto ritornare in aeroporto il giorno seguente. Il 31 dicembre 2000 il ricorrente si recò lì come richiesto e gli fu di nuovo accordata l'ammissione temporanea fino al giorno seguente. Quando di nuovo si recò all'aeroporto come concordato, gli fu accordata per la terza volta l'ammissione temporanea fino alle 10.00 del giorno seguente, 2 gennaio 2001. Proprio il 2 gennaio 2001, dopo che il ricorrente si era nuovamente presentato come richiesto, fu trattenuto e trasferito al centro di accoglienza di Oakington nel quale regna un ambiente carcerario. In ogni caso, il dibattito teorico circa volto a stabilire se una persona si trovi irregolarmente nel territorio di uno Stato finché non gli sia stata data autorizzazione ad entrare non riveste alcuna reale rilevanza nel caso di specie, dato che al ricorrente era stato dato il permesso di entrare per tre giorni.

Nell'esaminare il contesto, l'oggetto e lo scopo dell'art. 5 della Convenzione, la sentenza giustamente sottolinea « [l']importanza di tale disposizione nel sistema della Convenzione », che « consacra un diritto fondamentale, ossia la protezione dell'individuo dalle interferenze arbitrarie da parte dello Stato con il suo diritto alla libertà » (vedi paragrafo 63). Tuttavia, la maggioranza ritiene che sia necessario considerare cosa si intende per « protezione dall'arbitrarietà » nel caso di specie e ritiene che « il principio in base al quale la detenzione non deve essere arbitraria va applicato alla detenzione di cui alla prima parte dell'art. 5 § 1(f) allo stesso modo in cui si applica alla seconda parte. Dato che lo Stato gode del diritto di controllare allo stesso modo l'entrata ed il soggiorno nel Paese [...], non sarebbe naturale applicare un diverso criterio di proporzionalità ai casi di detenzione contestuale all'ingresso rispetto a quello utilizzato nei casi di espulsione, estradizione o allontanamento di un individuo che si trovi già nel Paese ». (vedi paragrafo 73). Dunque, la sentenza non esita a trattare senza alcuna distinzione tutte le categorie di non-cittadini in tutte le situazioni – immigrati clandestini, persone suscettibili di espulsione e individui che hanno commesso crimini – includendoli senza distinzione nel controllo generale dell'immigrazione che rientra nella sovranità esclusiva degli Stati.

In relazione alle migrazioni, secondo la sentenza, il solo requisito che la misura detentiva deve soddisfare per non essere tacciata di arbitrarietà è che deve essere adottata « in buona fede », oltre a dover « essere strettamente connessa allo scopo di impedire l'ingresso irregolare di una persona nel Paese » (vedi paragrafo 74). Questi requisiti sono soddisfatti nel caso di specie?

Riguardo prima di tutto alla questione della *buona fede*, la Corte non esita a sottoscrivere le osservazioni dei giudici nazionali, le quali ritengono che il regime di detenzione ad Oakington era volto a permettere una rapida soluzione delle « circa 13.000 domande di asilo delle circa 84.000 rivolte ogni anno al Regno Unito a quel tempo. Al fine di raggiungere questo obiettivo, è necessario tenere fino a 150 colloqui al giorno e ritardi, anche minimi, possono sconvolgere l'intero programma. Il ricorrente è stato destinato alla detenzione sulla base del fatto che il suo caso era idoneo alla procedura accelerata » (vedi paragrafo 76). In tali circostanze, la Corte ritiene che le autorità nazionali hanno agito « in buona fede » nel detenere il ricorrente. In effetti, la politica su cui si basa la creazione del regime di Oakington è in generale favorire i richiedenti asilo; la detenzione risponde quindi ai loro migliori interessi.

Anche se si ritiene che « minimi ritardi » sconvolgano l'intero programma, è difficile capire perché, all'arrivo all'aeroporto ed alla presentazione della domanda di asilo, al ricorrente sia stato permesso all'inizio di restare in libertà e richiesto di andare in un hotel e presentarsi spontaneamente nei giorni successivi alle autorità incaricate dell'esame del suo caso (cosa che egli ha puntualmente fatto).

Ciò che è ancor più essenziale, non solo nel contesto dell'asilo ma anche in altre situazioni che coinvolgono la privazione della libertà, è sostenere che la detenzione è nell'interesse della persona coinvolta ci sembra una posizione estremamente pericolosa. Inoltre, sostenere nel caso di specie che la detenzione è nell'interesse non solamente dei richiedenti asilo « ma anche di coloro che in numero sempre maggiore sono in attesa » è parimenti inaccettabile. In nessun caso il fine può giustificare il mezzo; nessun individuo, nessun essere umano può essere utilizzato come mezzo per raggiungere un fine.

Inoltre, con riferimento allo *scopo della detenzione*, nel dichiarare che « lo scopo della privazione della libertà è permettere alle autorità nazionali di decidere rapidamente e efficacemente sulla domanda di asilo del ricorrente, la sua detenzione è stata strettamente collegata allo scopo di impedire l'ingresso irregolare » (vedi paragrafo 77 *in fine*), la Corte non esita a fare un passo in avanti ed assimilare tutti i richiedenti asilo a potenziali immigrati clandestini.

Nell'interesse della precisione noi riteniamo che, affinché la detenzione sia legittima, le autorità devono assicurarsi in concreto che è stata ordinata esclusivamente per uno dei fini previsti dalla Convenzione, in questo caso impedire alla persona di entrare irregolarmente nel Paese. Ciò non è stato stabilito in alcun modo nel presente caso, dato che il ricorrente non è entrato né ha tentato di entrare irregolarmente nel paese. D'altro canto, se le autorità avessero avuto motivi oggettivamente dimostrabili di credere che si rischiava che il ricorrente fuggisse prima che si decidesse sulla sua domanda di asilo, avrebbero potuto fare ricorso alla detenzione ai sensi dell'art. 5 §

1(f) della Convenzione. In tal caso, la detenzione avrebbe avuto lo scopo di impedire che il richiedente asilo entrasse o permanesse nel Paese per uno scopo diverso da quello per il quale gli era stata accordata l'ammissione temporanea. Di contro, non è ammissibile detenere i rifugiati sulla base del solo fatto che hanno fatto richiesta di asilo.

Nel presente caso non si contesta che la detenzione del ricorrente fosse diretta ad assicurare un trattamento accelerato della sua domanda di asilo e quindi l'adozione di una decisione sulla questione nel minor tempo possibile. La sua detenzione quindi perseguiva solo obiettivi burocratici ed amministrativi, non collegati alla necessità di impedire l'ingresso irregolare nel paese. Come giustamente osservato dai giudici Casadevall, Traja e Šikuta nella loro opinione dissenziente allegata alla sentenza della Camera dell'11 luglio 2006, tale situazione crea *grande incertezza giuridica* per i richiedenti asilo, dovuta al fatto che possono essere detenuti in ogni momento durante l'esame delle loro domande senza che siano in grado di prendere le misure necessarie ad evitare la detenzione. Quindi, il richiedente asilo diventa oggetto piuttosto che soggetto di diritto.

Infine, seguendo la stessa logica, la Corte accetta nel caso di specie che un periodo di detenzione di sette giorni « non si può ritenere che [...] abbia ecceduto il tempo *ragionevolmente* richiesto dallo scopo perseguito » (vedi paragrafo 79). Così facendo, essa ammette un periodo di detenzione, cosa che generalmente non accoglie in altre ipotesi di privazione della libertà contemplate all'art. 5 della Convenzione. Certamente, è comprensibile che in alcune situazioni, per esempio relative all'extradizione, allo Stato deve essere permesso un più ampio spazio che nel caso di altre interferenze con il diritto alla libertà. Tuttavia, non troviamo alcuna giustificazione all'adozione di tale approccio in relazione ai richiedenti asilo, con il rischio connesso che il controllo dei casi di privazione della libertà ne risulti sostanzialmente indebolito. Inoltre, se un periodo di detenzione di sette giorni non è ritenuto eccessivo, dove e come fissare il limite dell'inaccettabilità?

Riguardo alla detenzione in generale, i requisiti della necessità e della proporzionalità obbligano lo Stato a fornire motivazioni pertinenti e sufficienti a giustificazione delle misure prese ed a prendere in considerazione altre misure meno coercitive, oltre che a spiegare perché quelle misure sono ritenute insufficienti alla salvaguardia degli interessi privati e pubblici che sottendono la privazione della libertà. La semplice opportunità o comodità amministrativa non è sufficiente. Non capiamo in nome di quale valore o interesse più alto si possa giustificare il concetto che, in uno Stato di diritto, queste garanzie fondamentali della libertà individuale non potrebbero o non dovrebbero essere applicate alla detenzione dei richiedenti asilo.

Dunque, nella misura in cui queste esigenze devono essere racchiuse nella nozione di arbitrarietà, la questione delle *misure alternative* alla

detenzione avrebbe dovuto essere presa in considerazione dalla maggioranza. La maggioranza non fa menzione di ciò fino al paragrafo conclusivo in cui, paradossalmente, riconosce che « la predisposizione di un sistema più efficiente di definizione del grande numero di richieste di asilo ha reso inutile fare ricorso ad un più ampio e più esteso uso dei poteri detentivi » (vedi paragrafo 80). È quindi ammesso chiaramente che sarebbe potuta esserci un'alternativa alla detenzione che permettesse di risolvere il problema alla fonte, in altre parole al momento della gestione delle domande di asilo; ciò sottolinea ulteriormente che la detenzione è stata la risposta errata alla domanda giusta.

La Convenzione europea sui diritti dell'uomo non si applica nel vuoto, ma in relazione agli altri strumenti internazionali a protezione dei diritti fondamentali. A tal proposito, con riferimento alle *Nazioni unite*, l'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici – che vieta l'arresto o la detenzione arbitraria e si applica a tutti i casi di privazione della libertà, incluso il contesto dei controlli dell'immigrazione – è stato interpretato dalla giurisprudenza del Comitato dei diritti umani nel senso che la privazione della libertà non deve solo essere legittima, ma non deve neppure essere imposta per ragioni di opportunità amministrativa (v. *Van Alphen c. Paesi Bassi*, Comunicazione n. 305/1988, UN Doc. CCPR/C/39/D/305/1988 (1990)). Essa, inoltre, deve soddisfare i requisiti di necessità e di proporzionalità. Infine, il controllo giurisdizionale espletato da parte dei giudici non deve limitarsi a stabilire se sia la detenzione compatibile con il diritto interno, ma deve anche permettere di determinare, incluso nei casi di ingresso irregolare, se circostanze proprie dell'individuo (rischio di fuga, mancanza di cooperazione, ecc.) giustifichino l'utilizzo di tale misura (vedi *A. c. Australia*, Comunicazione n. 560/1993, UN Doc. CCPR/C/59/D/560/1993 (1997)). Nella decisione relativa al caso *Bakhtiyari c. Australia*, il Comitato conferma che un controllo giurisdizionale che non permette ai giudici di riesaminare le ragioni della detenzione in termini sostanziali non soddisfa i requisiti di cui all'art. 9 del Patto (v. *Bakhtiyari c. Australia*, Comunicazione n. 1069/2002, UN Doc. CCPR/C/79/D/1069/2002 (2003)).

Con riferimento all'*Unione europea*, è opportuno citare l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce ai rifugiati il diritto di asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra. L'art. 18 (1) della Direttiva del Consiglio 2005/85/CE dell'1° dicembre 2005 che fissa norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GUUE L 326 del 13 dicembre 2005, p. 13), dispone che « gli Stati membri non trattengono in arresto una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente asilo ». Secondo il nostro punto di vista questa disposizione rappresenta la garanzia minima, e l'affermazione in essa contenuta va utilmente a completare le regole stabilite all'art. 7 della Direttiva del Consiglio 2003/9/CE del 27

gennaio 2003 che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (GUUE L 31 del 6 febbraio 2003, p. 18). Inoltre, anche l'art. 23 (3) e (4) della Direttiva 2005/85/EC prevede la possibilità che siano predisposte procedure prioritarie o accelerate.

Per quanto concerne il *Consiglio d'Europa*, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2003)5 del 16 aprile 2003 sulle misure di detenzione dei richiedenti asilo stabilisce che le persone che rientrano nel campo di applicazione della prima parte dell'art. 5 § 1(f) non includono i « richiedenti asilo imputati di qualche reato o i richiedenti asilo respinti e detenuti in attesa della loro espulsione dal Paese ospitante » (punto 2). Essa inoltre precisa che le misure di detenzione dei richiedenti asilo « dovrebbero essere applicate solo dopo un attento esame della loro necessità in relazione singolo caso. Esse dovrebbero essere specifiche, temporanee e non arbitrarie e dovrebbero essere utilizzate per il più breve tempo possibile. Suddette misure devono trovare applicazione nei modi indicati dalla legge ed in conformità con gli standard stabiliti dagli strumenti internazionali [...] » (punto 4). Infine, « [p]rima di ricorrere a misure di detenzione, dovrebbero essere prese in considerazione misure alternative e non limitative della libertà, applicabili al caso particolare » (punto 6).

Il punto cruciale delle questione qui è individuare se oggi la Convenzione europea sui diritti dell'uomo ammetta un livello di protezione più basso di quello riconosciuto ed accettato nelle altre organizzazioni.

Infine, possiamo noi oggi accettare che l'art. 5 della Convenzione, che ha giocato un ruolo fondamentale nell'assicurare il controllo dell'arbitrarietà in materia di detenzione, assicuri un livello inferiore di protezione in materia di asilo e di immigrazione, che sono, in termini sociali ed umani, le questioni più critiche che affronteremmo negli anni a venire? Essere uno straniero è un crimine? Noi pensiamo di no.