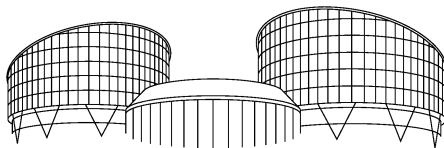


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

CAUSA MANSOURI c. ITALIA

(Ricorso n. 63386/16)

DECISIONE

STRASBURGO

29 aprile 2025

Indice

PROCEDURA.....	3
In fatto.....	4
Le circostanze del caso di specie	4
A. Le condizioni a bordo della nave così come riportate dal ricorrente	5
B. Le informazioni provenienti dalla compagnia di navigazione	6
C. Le azioni del ricorrente	7
IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI.....	8
I. IL QUADRO GIURIDICO INTERNO	8
A. Il diritto interno pertinente.....	8
1. La Costituzione	8
2. Il codice di procedura civile.....	9
3. Il codice civile.....	9
4. Il Codice della navigazione	9
5. Il decreto legislativo n. 286 del 1998	10
B. La prassi interna.....	12
1. La giurisprudenza della Corte di cassazione per quanto riguarda lo status del comandante della nave	12
2. Il rapporto del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	12
II. I TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI	13
A. Le Nazioni Unite.....	13
1. Il progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito	13
2. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare	14
3. La Convenzione sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI)	15
4. La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale.....	15
B. L'Unione europea	16
1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.....	16
2. La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985	16
3. Il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), sostituito dal regolamento	16

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

(UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 (testo codificato).....	17
4. La Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI))	22
DOGLIANZE	23
IN DIRITTO.....	23
I. QUESTIONI PRELIMINARI	23
A. Sulla giurisdizione	23
1. Tesi delle parti.....	23
2. Valutazione della Corte.....	24
B. Sulla compatibilità <i>ratione personae</i>	27
1. Tesi delle parti.....	27
2. Valutazione della Corte.....	28
II. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 5	29
A. Articolo 5 della Convenzione	30
Eccezioni preliminari del Governo	30
a) Sull'applicabilità dell'articolo 5	30
i. Tesi delle parti	30
ii. Valutazione della Corte	31
b) Sull'esaurimento dei ricorsi interni.....	31
i. Tesi del Governo	31
ii. Tesi del ricorrente.....	33
iii. Valutazione della Corte	35
α) Principi generali.....	35
β) Applicazione nel caso di specie dei principi sopra riportati	37
– Sulla natura dei ricorsi di cui doveva disporre il ricorrente nel caso di specie	37
– Sui ricorsi menzionati dal Governo	39
B. Articolo 5 § 4 della Convenzione	44
C. Articolo 5 § 5 della Convenzione	44
III. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DEGLI ARTICOLI 3 E 13 DELLA CONVENZIONE	45
A. Osservazioni delle parti.....	45
B. Valutazione della Corte.....	46

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

Marko Bošnjak, *presidente*,
Arnfinn Bårdsen,
Mattias Guyomar,
Ivana Jelić,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Pere Pastor Vilanova,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčeková,
Tim Eicke,
Péter Paczolay,
Darian Pavli,
Raffaele Sabato,
Peeter Roosma,
Ana Maria Guerra Martins,
Andreas Zünd,
Diana Sârcu,
Sebastian Rădulețu, *giudici*,

e da Søren Prebensen, *cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Visto il ricorso sopra menzionato, presentato il 28 ottobre 2016,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 18 settembre 2024 e il 5 marzo 2025, emette la seguente decisione:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 63386/16) proposto contro la Repubblica italiana da un cittadino tunisino, il sig. Habib Mansouri («il ricorrente»), che, il 28 ottobre 2016, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Il ricorrente è stato rappresentato dall'avv. M. Cipolla, del foro di Ferrara, e dall'avv. L. Maserà, del foro di Brescia. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia.

3. Il ricorrente afferma che, in occasione della sua riconduzione via nave in Tunisia, che ha fatto seguito a un provvedimento di respingimento alla frontiera emesso a suo carico, egli è stato illegittimamente privato della sua libertà in una cabina, dove era sottoposto a sorveglianza costante da parte di agenti di sicurezza. Egli lamenta una violazione degli articoli 5 §§ 1, 2, 4 e 5, e degli articoli 3 e 13 della Convenzione.

4. Il 20 novembre 2018 il ricorso è stato comunicato al Governo.

5. Con una decisione emessa il 20 febbraio 2024 la camera si è dichiarata incompetente in favore della Grande Camera (articolo 30 della Convenzione).

6. La composizione della Grande Camera è stata stabilita conformemente alle disposizioni degli articoli 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e 24 del regolamento della Corte.

7. Sia il ricorrente che il governo convenuto hanno depositato delle memorie sulla ricevibilità e sul merito della causa.

8. Il 18 settembre 2024 si è svolta un'udienza pubblica nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo.

Sono comparsi:

– *per il Governo*

L. D'ASCIA, *avvocato,*

D. G. PINTUS

M. DI BENEDETTO,

A. BERTI SUMAN *consiglieri,*

– *per il ricorrente*

M. CIPOLLA,

L. MASERA, *avvocato,*

A. ANNONI

F. DE VITTOR,

I. CARNAT *consulenti,*

La Corte ha sentito le dichiarazioni dei sigg. D'Ascia, Cipolla e Masera, e le loro risposte ai quesiti posti dai giudici.

IN FATTO

LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

9. Il ricorrente, sig. Habib Mansouri, è un cittadino tunisino nato nel 1976 e attualmente residente a Tunisi.

10. Tra il 2014 e il 2016 quest'ultimo risiedeva regolarmente in Italia sulla base di un permesso di soggiorno temporaneo per ragioni di lavoro che era valido fino al 3 aprile 2016. Il 20 gennaio 2016 si recò in Tunisia.

11. Il 1° maggio 2016 il ricorrente fu controllato alla frontiera marittima di Palermo a bordo della nave da crociera italiana *Splendid* – di proprietà della compagnia italiana Grandi Navi Veloci (GNV) –, in partenza da Tunisi. Era in possesso del suo passaporto, del permesso di soggiorno scaduto e di copia di una domanda di permesso di soggiorno per lungo periodo datata 16 ottobre 2015.

12. Durante questo controllo la polizia di frontiera prese atto che la domanda di permesso di soggiorno datata 16 ottobre 2015 era stata respinta il 24 marzo 2016 con un provvedimento del questore di Ferrara, e che il ricorrente non era in possesso di un visto di ingresso. La polizia informò

l'interessato del provvedimento di rifiuto del questore e gli oppose un provvedimento di respingimento alla frontiera, in applicazione dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Nel provvedimento in questione si precisava che poteva essere presentato ricorso entro il termine di sessanta giorni dinanzi al tribunale amministrativo competente *ratione loci*.

13. Pertanto, il ricorrente non fu autorizzato a lasciare la nave, e la polizia di frontiera chiese al comandante della nave *Splendid* di prenderlo in carico e di ricondurlo a Tunisi, conformemente all'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998. La «richiesta di immediata assunzione in carico e di riconduzione in altro Stato di straniero non ammesso in territorio nazionale» era così formulata:

«Conformemente all'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, il comandante è pregato di prendere a carico tutte le spese sostenute nell'intero periodo passato in Italia dal cittadino straniero in attesa che quest'ultimo sia ricondotto a Tunisi con lo stesso mezzo di trasporto di quello di origine. Alla luce di quanto precede, l'interessato non può sbarcare dalla nave durante l'esecuzione del suo rimpatrio, e a tal fine è dunque posto sotto [la] responsabilità [del comandante], fermo restando che qualora l'interessato riuscisse a sfuggire al controllo del comandante per negligenza di quest'ultimo nell'attuazione delle misure previste, [il comandante sarebbe] deferito dinanzi all'autorità giudiziaria per rispondere di una violazione dell'articolo 12, comma 1, del decreto sopra menzionato (violazione punibile con la reclusione fino a 3 anni e con la multa fino a 15.000 euro).»

14. La nave *Splendid* arrivò a Tunisi il 7 maggio, dopo aver servito, conformemente al suo programma di navigazione, i porti italiani di Civitavecchia e Termini Imerese.

A. Le condizioni a bordo della nave così come riportate dal ricorrente

15. Il ricorrente descrisse come segue le condizioni del suo soggiorno a bordo dello *Splendid*:

«Per sette giorni, prima che la nave tornasse a Tunisi, il sig. Mansouri è stato recluso in una cabina, evidentemente concepita per la detenzione di persone, situata in una parte della nave vietata ai passeggeri. Prima di rinchiuderlo nel luogo in cui doveva rimanere recluso, è stato sottoposto a perquisizione dei bagagli da parte di una persona che, considerato il suo abbigliamento e la presenza di insegne sulle spalline della giacca, doveva essere un ufficiale di bordo. Nessuno ha chiesto al sig. Mansouri, né al momento del suo ingresso nella cabina, né successivamente, se avesse intolleranze alimentari, se fosse affetto da una o più malattie e quale fosse il suo stato di salute, o se avesse bisogno di medicine. Si accedeva alla cabina del sig. Mansouri passando per un lungo corridoio. La porta della cabina era costituita da una grata verticale di ferro. In tal modo, attraverso gli interstizi tra una sbarra e l'altra, le persone che passavano nel corridoio potevano avere una visibilità piena e completa dell'interno della cabina. Il bagno, di circa un metro e trenta centimetri per un metro e venti centimetri, era chiuso da una porta scorrevole. La porta di ferro della cabina era chiusa dall'esterno e il sig. Mansouri non aveva dunque alcuna possibilità di uscire. La cabina disponeva anche di un oblò, ma più piccolo di quello delle cabine normali. All'interno, il detenuto non aveva alcun dispositivo per chiedere aiuto, e nessuno gli aveva indicato un altro mezzo per ricevere

aiuto in caso di necessità, o per uscire in caso di incidente della nave (...). Durante la navigazione, egli ha chiesto di poter uscire dallo spazio ristretto nel quale era confinato, ma ciò gli è sempre stato negato: il sig. Mansouri non è mai potuto uscire dalla cabina per tutto il viaggio. Durante il suo soggiorno, ha tenuto la cella in ordine, sebbene non gli fossero stati dati strumenti per pulirla. Gli asciugamani sono stati cambiati due volte. Anche le lenzuola sono state cambiate due volte. In quest'ultimo caso, è entrata una persona nella cella, un'altra ha chiuso la porta dall'esterno e ha aspettato che la persona addetta a cambiare le lenzuola avesse terminato. Il sig. Mansouri utilizzava i propri prodotti per l'igiene in quanto li aveva nella sua valigia. I pasti gli erano consegnati tre volte al giorno e consistevano in una colazione, un pranzo e una cena. I piatti erano completamente di plastica. Il ricorrente poteva utilizzare il proprio telefono cellulare che, quando c'era rete, era il suo unico mezzo di comunicazione. Il suo credito telefonico veniva ricaricato regolarmente dai suoi familiari.»

B. Le informazioni provenienti dalla compagnia di navigazione

16. Nelle osservazioni che ha presentato dinanzi alla camera, il Governo ha prodotto una nota della compagnia GNV datata 11 luglio 2019, così formulata:

«(...) i passeggeri respinti alla frontiera, una volta formalizzato il provvedimento di respingimento da parte della polizia di frontiera, sono affidati al comandante della nave sulla base di un verbale di respingimento.

Il comandante della nave riceve l'ordine, conformemente alle disposizioni pertinenti relative al passeggero respinto, di prendere immediatamente in carico a bordo della nave la persona in situazione irregolare, fino al suo sbarco, e, per tutta la durata del soggiorno a bordo dell'interessato, di assicurarne la custodia mediante una sorveglianza costante e diligente.

Secondo la prassi, ormai consolidata, il passeggero respinto è condotto in una cabina opportunamente sistemata allo scopo di accoglierlo in maniera adeguata. In particolare, l'ingresso della cabina è dotato di una porta che permette al personale addetto, nel rispetto delle norme di sicurezza, di sorvegliare l'interessato durante gli scali e la navigazione, e di garantirne la sicurezza. È confermato che i passeggeri respinti sono sorvegliati durante i pasti e accompagnati regolarmente all'esterno affinché possano fare delle passeggiate o fumare. Inoltre, le cabine riservate ai passeggeri respinti sono dotate di porte le cui serrature possono essere sbloccate dall'interno, e un passeggero respinto che vi soggiorna, sebbene sorvegliato dal personale di sicurezza 24 ore su 24, può liberamente uscire per fumare o camminare.»

17. Dinanzi alla Grande Camera, il Governo ha presentato una nota supplementare dell'armatore, datata 2 maggio 2024, così formulata:

«Il 30 aprile 2016 la nave *Splendid*, di proprietà della compagnia Grandi Navi Veloci SPA, ha trasportato il passeggero Habib Mansouri dal porto di La Goulette (Tunisia) al porto di Palermo. Al momento dello sbarco, la polizia di frontiera presso lo scalo marittimo di Palermo ha espulso il sig. Mansouri e, con un provvedimento di respingimento alla frontiera, l'ha affidato al comandante della nave *Splendid* ai fini del rimpatrio. Tutti i provvedimenti riguardanti la custodia del sig. Mansouri sono stati adottati dal comandante, nell'esercizio dei suoi poteri generali previsti dall'articolo 186 del codice della navigazione, in quanto la polizia di frontiera non ha dato alcuna indicazione o prescrizione a tale proposito.

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

All'epoca, la nave *Splendid* effettuava dei servizi regolari il cui itinerario prevedeva un tragitto internazionale che collegava La Goulette e Palermo-Civitavecchia tra il sabato e la domenica/lunedì, e un tragitto che collegava i porti di Civitavecchia e Termini Imerese tra il lunedì e il venerdì.

Pertanto, il sig. Mansouri è rimasto a bordo della nave *Splendid* da domenica 1° maggio a sabato 7 maggio 2016, giorno in cui la nave è arrivata al porto di La Goulette.

A bordo della nave, il sig. Mansouri è stato collocato nella cabina n. 8430, che era dotata di bagno. Alla presente nota sono allegate alcune fotografie della cabina fatte recentemente, fermo restando che non è stata apportata alcuna modifica alle stesse dall'epoca dei fatti. La cabina era dotata delle precauzioni necessarie per evitare qualsiasi rischio di autolesionismo (soppressione dei cavi elettrici, dei coltelli e del tubo della doccia, protezione dello specchio nel bagno, ecc.). La porta della cabina non è mai stata chiusa a chiave dall'esterno.

Il sig. Mansouri era libero di rimanere all'interno della cabina o di recarsi negli altri spazi pubblici della nave ogni volta che voleva, o addirittura di rimanervi per tutta la durata della traversata.

Durante tutto il suo soggiorno a bordo della nave, il sig. Mansouri era sotto la custodia e la protezione costanti del comandante della nave e del personale di sicurezza al fine di prevenire qualsiasi rischio di autolesionismo [s]ia all'interno della cabina che nei vari spazi della nave (ristorante self-service, spazi pubblici, ponti esterni) [in cui] il sig. Mansouri si recava regolarmente più volte al giorno, libero e semplicemente accompagnato a distanza dal personale di sicurezza.

Inoltre, il sig. Mansouri beneficiava di un accesso gratuito e illimitato alla rete telefonica e alla rete internet per le sue comunicazioni personali.»

C. Le azioni del ricorrente

18. Il 2 maggio 2016 il ricorrente contattò il suo avvocato utilizzando il proprio cellulare. Il giorno dopo, quest'ultimo inviò alla polizia di frontiera un'istanza per la riforma in autotutela con cui chiedeva l'annullamento del provvedimento di respingimento che era stato opposto all'interessato.

L'avvocato affermava, in particolare, che il ricorrente si trovava confinato in una cabina chiusa a chiave dall'esterno. La parte pertinente dell'istanza era così formulata:

«Sia consentito, del tutto a margine e qualora l'Intestato Ufficio lo ritenesse rilevante, di verificare se gli Operanti avessero il potere di adottare il provvedimento di respingimento alla frontiera che ha colpito il sig. Mansouri ove, tale respingimento starebbe determinando, quale effetto ulteriore e che preme segnalare a questo Ufficio, la permanenza dell'Interessato in camera chiusa dall'esterno da personale presente a bordo della nave.»

19. La polizia di frontiera respinse l'istanza per la riforma in autotutela, considerando che il provvedimento di respingimento che era stato opposto al ricorrente era stato regolarmente ordinato in applicazione dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998, in quanto l'interessato, nel momento in cui si era presentato alla frontiera, non era in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità o di un visto di ingresso. Inoltre, per quanto riguarda il

soggiorno del ricorrente a bordo della nave *Splendid*, la polizia precisò quanto segue:

«A norma del su richiamato articolo 10, il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo di documenti o respinto, ha l'obbligo di prenderlo immediatamente in carico e ricondurlo nello Stato di provenienza.»

20. Il 18 maggio 2016 l'avvocato del ricorrente scrisse al Ministro dell'Interno, argomentando che il suo cliente affermava di essere stato confinato per tutta la durata del viaggio in una cabina chiusa a chiave dall'esterno, senza possibilità di uscire, e chiedeva al ministro di esprimersi sulla realtà di queste affermazioni e sulla compatibilità con i principi del diritto nazionale delle condizioni nelle quali era stato eseguito il rimpatrio.

21. Il Ministero dell'Interno rispose all'avvocato con una nota in data 20 settembre 2016:

«Si fa riferimento alla Vostra nota del 18 maggio 2016, afferente al provvedimento di respingimento adottato nei confronti del sig. Mansouri Habib dall'Ufficio polizia di frontiera di Palermo in data 1° maggio c.a.

A tal riguardo, nel richiamare le disposizioni della vigente normativa comunitaria e nazionale, con particolare riferimento all'articolo 10, comma 3, del Decreto Legislativo 286/98, che impongono al vettore l'obbligo di ricondurre al luogo di provenienza il cittadino straniero non autorizzato all'ingresso nel territorio nazionale, si rappresenta che la Polizia di Frontiera ha correttamente proceduto ad affidare il sig. Mansouri al comandante della motonave *Splendid*, della Compagnia di navigazione "Grimaldi – Grandi Navi Veloci", al fine di consentirne il rimpatrio a Tunisi.

In tale contesto, rileva che la citata motonave, come da programma di navigazione, prima di fare rientro in Tunisia, ha continuato il suo viaggio verso il porto di Civitavecchia e, successivamente, verso lo scalo marittimo di Termini Imerese.

Risulta, altresì, che il cittadino straniero in argomento, durante la sua permanenza a bordo, sia stato ospitato in una cabina passeggeri, con bagno privato, opportunamente arredata e sprovvista di qualsiasi oggetto pericoloso per la propria e l'altrui sicurezza.

La vigilanza del Mansouri, infine, risulta essere stata espletata da personale specializzato della *security* di bordo.»

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL QUADRO GIURIDICO INTERNO

A. Il diritto interno pertinente

1. La Costituzione

22. L'articolo 13 della Costituzione italiana è così formulato:

«La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.»

2. Il codice di procedura civile

23. L'articolo 700 del codice di procedura civile («il CPC») prevede che chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere un suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere al giudice competente di ordinare i provvedimenti d'urgenza che, secondo le circostanze, appaiono più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito.

Ai sensi dell'articolo 669 *sexies*, il giudice cui è stata presentata la domanda di provvedimento d'urgenza può decidere di pronunciarsi senza sentire prima le parti per non pregiudicare l'attuazione del provvedimento cautelare.

3. Il codice civile

24. L'articolo 2043 del codice civile è così formulato:

«Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.»

4. Il Codice della navigazione

25. Le disposizioni pertinenti del codice della navigazione del 30 marzo 1942, modificato nel 2020, sono così formulate:

Articolo 4

Le navi italiane in alto mare e gli aeromobili italiani in luogo o spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato sono considerati come territorio italiano.

Articolo 5

Gli atti ed i fatti compiuti a bordo di una nave o di un aeromobile nel corso della navigazione in luogo o spazio soggetto alla sovranità di uno Stato estero sono regolati dalla legge nazionale della nave o dell'aeromobile in tutti i casi nei quali, secondo le disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale, dovrebbe applicarsi la legge del luogo dove l'atto è compiuto o il fatto è avvenuto.

Articolo 8

I poteri, i doveri e le attribuzioni del comandante della nave o dell'aeromobile sono regolati dalla legge nazionale della nave o dell'aeromobile.

Articolo 186

Tutte le persone che si trovano a bordo sono soggette all'autorità del comandante della nave.

Articolo 1154

Il comandante o l'ufficiale della nave ovvero il comandante dell'aeromobile, che sottopone a misure di rigore non consentite dalla legge un dipendente, un passeggero ovvero una persona arrestata o detenuta, a lui data in consegna per la custodia o il trasporto, ovvero una persona affidatagli in esecuzione di un provvedimento dell'autorità competente, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave reato, con la reclusione fino a trenta mesi. La stessa pena si applica a coloro ai quali comunque è stata data in consegna o affidata tale persona.

Articolo 1249

In materia di navigazione marittima o interna il potere disciplinare è esercitato: 1) dal comandante della nave sui componenti dell'equipaggio e sui passeggeri, ancorché non siano cittadini italiani; (...)

Articolo 1256

Oltre i casi previsti da disposizioni di leggi o regolamenti speciali, costituiscono infrazioni disciplinari per i passeggeri:

- 1) la mancanza di rispetto verso il comandante, gli ufficiali o i sottufficiali della nave ovvero verso il comandante o i graduati dell'aeromobile;
- 2) il recare molestia agli altri passeggeri o all'equipaggio;
- 3) il turbare in qualsiasi modo il buon ordine della nave o dell'aeromobile;
- 4) l'inosservanza di disposizioni del regolamento di bordo.

Articolo 1257

Le pene disciplinari per i passeggeri sono: 1) l'ammonimento semplice; 2) l'ammonimento pubblico; 3) l'esclusione dalla tavola comune da uno a cinque giorni; 4) la proibizione, per i passeggeri delle navi, di stare in coperta oltre due ore al giorno per un periodo non superiore a cinque giorni; 5) lo sbarco per i passeggeri della navigazione interna al prossimo porto di approdo in territorio nazionale. Tali pene sono applicate dal comandante della nave o dell'aeromobile.»

5. Il decreto legislativo n. 286 del 1998

26. Il decreto legislativo n. 286 del 1998 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») è stato adottato il 25 luglio 1998, e poi modificato più volte, in particolare dai decreti legislativi nn. 150 del 2011 e 13 del 2017. Le disposizioni pertinenti di tale decreto, così come in vigore all'epoca dei fatti, sono così formulate:

Articolo 10 **Respingimento**

«1. La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato.

2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri:

a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo;

b) che (...) sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

3. Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo di documenti di viaggio in corso di validità o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio (...)

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 (...) non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

(...))»

Articolo 14 **Esecuzione dell'espulsione**

«Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento (...) il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. A tal fine effettua richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre [al rischio di fuga], anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

2. Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità. (...)

3. Il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento.

4. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. L'interessato è anch'esso tempestivamente informato e condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza. (...) Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 13 e dal presente articolo, (...) e sentito l'interessato, se comparso. Il

provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione. (...)»

B. La prassi interna

1. La giurisprudenza della Corte di cassazione per quanto riguarda lo status del comandante della nave

27. La Corte di cassazione italiana ha sottolineato più volte che il codice della navigazione conferisce al comandante della nave sia delle missioni di interesse pubblico che degli obblighi di natura privata. Quest'ultimo esercita dunque a volte delle funzioni proprie dei pubblici ufficiali, e a volte dei compiti di natura esclusivamente privata (si veda, per esempio, la sentenza n. 2881 del 19 dicembre 1966).

La Corte di Cassazione ha dunque affermato che il comandante della nave è una persona privata, che assume la qualità di pubblico ufficiale, come privato esercente pubbliche funzioni, soltanto in relazione alle potestà pubblicistiche attribuitegli dalla legge, come quelle di polizia giudiziaria previste dall'art 1235 del codice della navigazione, quelle inerenti alla qualità di capo della comunità viaggiante, e previste dagli articoli 296 e 888 del codice della navigazione, e quelle di carattere disciplinare contemplate dall'art 1249 dello stesso codice (sentenza n. 179 del 21 gennaio 1963).

In generale, si deve riconoscere al comandante di una nave dell'armamento privato il ruolo di pubblico ufficiale quando quest'ultimo faccia uso dei poteri autoritari direttamente conferitigli dalla legge in vista del regolare e felice esito della navigazione (sentenza n. 2881 del 19 dicembre 1966; si veda anche la sentenza n. 4557 del 12 ottobre 2023, nel contesto dei salvataggi di migranti nelle acque internazionali).

2. Il rapporto del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

28. Nel giugno 2019 il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale presentò al Parlamento italiano un rapporto riguardante l'attività delle forze di polizia in alcuni valichi di frontiera, ossia l'aeroporto di Roma Fiumicino, l'aeroporto di Milano Malpensa e il porto di Civitavecchia. Per quanto riguarda, in particolare, il porto di Civitavecchia, il rapporto indicava quanto segue:

«Dall'analisi del Registro delle persone respinte, l'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Civitavecchia nel 2017 ha emesso 51 provvedimenti di respingimento immediato in frontiera e 18 nel 2018. Nella maggior parte dei casi trattasi di cittadini di nazionalità tunisina privi di documenti o con documento falso o contraffatto oppure privi di mezzi di sussistenza.

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, i cittadini stranieri non autorizzati a fare ingresso nel territorio italiano in esito ai controlli di frontiera e quindi respinti vengono

subito affidati alla Compagnia di navigazione con cui hanno viaggiato e, nell'attesa che la nave salpi nuovamente, rimangono a bordo dell'imbarcazione. (...)

3.1.2. L'impatto sul diritto alla libertà dei cittadini respinti in alcuni casi di respingimento (articolo 10, comma 1, del Testo unico immigrazione)

Civitavecchia ha due collegamenti settimanali con Tunisi operati da due differenti Compagnie di navigazione in entrambi i casi con navi battenti bandiera italiana: una arriva a Civitavecchia il lunedì e l'altra il martedì.

Come già indicato, i cittadini stranieri giunti a Civitavecchia e raggiunti da un provvedimento di respingimento attendono a bordo, relegati all'interno di una cabina, che la nave riparta per Tunisi. La permanenza all'interno della nave chiaramente si protrae fino all'arrivo in Tunisia ma in qualche caso può prolungarsi per un periodo di tempo di gran lunga superiore alla reale durata di un viaggio diretto Civitavecchia – Tunisi.

Nella pratica può infatti verificarsi che il respingimento non sia effettivamente immediato poiché la rotta di ritorno di una delle due Compagnie non prevede il rientro diretto in Tunisia ma varie tappe intermedie (...).

Durante tutto il tempo necessario a completare questo percorso, i cittadini stranieri cui è stato rifiutato l'ingresso in Italia rimangono a bordo dell'imbarcazione senza avere la possibilità di sbarcare e disporre di alcuna libertà di movimento al di fuori del natante. Secondo quanto riferito al Garante nazionale dalla Polizia di frontiera, durante le soste in porto della nave il cittadino straniero rimarrebbe relegato in cabina sotto la sorveglianza di guardie giurate a servizio della Compagnia di navigazione, mentre durante i tempi di navigazione avrebbe la possibilità di godere di una maggiore libertà di movimento all'interno dell'imbarcazione.

In base ai registri consultati nel corso della visita sono state 11 le persone respinte nel 2017 che hanno subito tale trattamento e 3 nel 2018.

La situazione di persone relegate a bordo di una nave battente bandiera italiana, all'interno di acque territoriali italiane, per un periodo prolungato di tempo in una condizione di totale assoggettamento al vettore responsabile del loro, in teoria, immediato allontanamento, appare determinare una situazione di privazione della libertà de facto di dubbia compatibilità con il portato costituzionale e convenzionale.

(...))»

II. I TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

A. Le Nazioni Unite

1. Il progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito

29. Il progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per atto internazionalmente illecito adottata dalla Commissione del diritto internazionale prevede quanto segue:

Articolo 5

Comportamento di persone o enti che esercitano prerogative dell'autorità di governo

«Il comportamento di una persona o di un ente che non è un organo dello Stato ai sensi dell'articolo 4, ma che è abilitato dal diritto di quello Stato ad esercitare prerogative dell'attività di governo sarà considerato come un atto dello Stato ai sensi del diritto internazionale purché, nel caso in questione, la persona o l'ente abbiano agito in tale qualità.»

Articolo 8

Comportamento sotto la direzione o il controllo dello Stato

«Il comportamento di una persona o di un gruppo di persone sarà considerato un atto di uno Stato ai sensi del diritto internazionale se la persona o il gruppo di persone di fatto agiscono su istruzione, o sotto la direzione o il controllo di quello Stato nel porre in essere quel comportamento.»

2. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

30. Gli articoli pertinenti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare («la Convenzione di Montego Bay»), adottata nel 1982, sono così formulati:

Articolo 27

Giurisdizione penale a bordo di una nave straniera

«1. Lo Stato costiero non dovrebbe esercitare la propria giurisdizione penale a bordo di una nave straniera in transito nel mare territoriale, al fine di procedere ad arresti o condurre indagini connesse con reati commessi a bordo durante il passaggio, salvo nei seguenti casi:

- a) se le conseguenze del reato si estendono allo Stato costiero;
- b) se il reato è di natura tale da disturbare la pace del paese o il buon ordine nel mare territoriale;
- c) se l'intervento delle autorità locali è stato richiesto dal comandante della nave o da un agente diplomatico o funzionario consolare dello Stato di bandiera della nave; oppure
- d) se tali misure sono necessarie per la repressione del traffico illecito di stupefacenti o sostanze psicotrope.

(...)»

Articolo 28

Giurisdizione civile nei riguardi di navi straniere

«1. Lo Stato costiero non dovrebbe fermare o dirottare una nave straniera che passa nel suo mare territoriale, allo scopo di esercitare la giurisdizione civile nei riguardi di una persona che si trovi a bordo della nave.

2. Lo Stato costiero non può procedere a misure esecutive o cautelari nei confronti della nave nell'ambito di un procedimento civile, se non per effetto di obblighi o di responsabilità in cui la nave sia incorsa o che abbia assunto durante o in previsione del suo passaggio nelle acque dello Stato costiero.

(...))»

Articolo 92

Posizione giuridica delle navi

«1. Le navi battono la bandiera di un solo Stato e, salvo casi eccezionali specificamente previsti da trattati internazionali o dalla presente convenzione, nell'alto mare sono sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva. (...))»

Articolo 94

Obblighi dello Stato di bandiera

«1. Ogni Stato esercita efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera.»

3. La Convenzione sulla facilitazione del traffico marittimo internazionale dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI)

31. Le parti pertinenti dell'allegato alla Convenzione intesa ad agevolare il traffico marittimo internazionale, adottata a Londra nel 1965 e più volte modificata, erano così formulate all'epoca dei fatti:

«3.14 Norma. I poteri pubblici devono procedere senza ritardo ingiustificato al controllo dei passeggeri e dell'equipaggio se tale controllo è necessario per ammetterli sul territorio dello Stato in questione.

3.15 Norma. I poteri pubblici non devono infliggere sanzioni agli armatori qualora ritengano che i documenti presentati da un passeggero siano insufficienti o che un passeggero non possa essere ammesso per tale motivo nel territorio dello Stato in questione.

3.15.1 Norma. I poteri pubblici devono invitare gli armatori a prendere tutte le disposizioni utili affinché i passeggeri possano disporre dei documenti necessari chiesti dai Governi contraenti.»

4. La Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale

32. Il capitolo 5 dell'allegato 9 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, adottata nel 1944 («la Convenzione di Chicago» - quattordicesima edizione, ottobre 2015), intitolato «Persone non ammissibili e persone espulse», è così formulato nelle sue parti pertinenti:

«5.2. Gli Stati contraenti agevoleranno il transito delle persone respinte da un altro Stato conformemente alle disposizioni del presente capitolo, e apporteranno la cooperazione necessaria ai gestori di aeromobili e agli agenti di scorta che procedono al respingimento;

5.2.1. Nel periodo durante il quale un passeggero non ammissibile o una persona che deve essere espulsa è sottoposta alla loro custodia, gli agenti dello Stato in cause proteggeranno la dignità della persona in questione e non adotteranno misure che possano recarvi pregiudizio.

(...)

5.5. Gli Stati contraenti vigileranno affinché sia dato un ordine di respingimento al gestore di aeromobili nei confronti di una persona dichiarata non ammissibile. L'ordine di respingimento comprenderà delle informazioni sull'aeromobile a bordo del quale arriva la persona in questione e, laddove disponibili, il nome, l'età, il sesso e la cittadinanza di quest'ultima.

5.8. Gli Stati contraenti che hanno dei motivi per ritenere che una persona non ammissibile potrebbe opporre resistenza al proprio respingimento, ne informeranno il gestore di aeromobili interessato non appena possibile prima della partenza prevista, affinché quest'ultimo possa prendere delle precauzioni per garantire la sicurezza del volo.

5.9. Il gestore di aeromobili sarà considerato responsabile del costo della custodia e delle cure di una persona non munita dei documenti necessari a partire dal momento in cui è ritenuta non ammissibile e affidata al gestore di aeromobili ai fini del respingimento.

(...)

5.11. Il gestore di aeromobili ricondurrà la persona non ammissibile:

- a) al punto in cui la stessa ha iniziato il suo viaggio; o
- b) in ogni altro luogo in cui possa essere ammessa.»

B. L'Unione europea

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

33. L'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è così formulato:

Diritto alla libertà e alla sicurezza

«Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.»

34. Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (C 303/17) sono così formulate per quanto riguarda l'articolo 6:

«I diritti di cui all'articolo 6 corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 5 della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo], del quale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, hanno pari significato e portata. Ne consegue che le limitazioni che possono legittimamente essere apportate non possono andare oltre i limiti consentiti dall'articolo 5 della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo].»

2. La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985

35. L'articolo 26 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 è così formulato:

«1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le Parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

a) se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel paese terzo dal quale è stato trasportato, nel paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione;

(...)

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti.

3. Le disposizioni del paragrafo 1, lettera b) e del paragrafo 2 si applicano ai vettori di gruppi che effettuano collegamenti stradali internazionali con autopullman, ad eccezione del traffico frontaliero.»

3. *Il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), sostituito dal regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 (testo codificato)*

36. Le disposizioni pertinenti del codice frontiere Schengen in vigore al momento dei fatti sono così formulate (note a piè di pagina omesse):

«IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) ed e), (...)

considerando quanto segue:

(...)

(3) A norma dell'articolo 67, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone deve essere affiancata da altre misure. La politica comune in materia di attraversamento delle frontiere esterne, quale prevista nell'articolo 77, paragrafo 1, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fa parte di tali misure.

(4) È opportuno che le misure comuni in materia di attraversamento delle frontiere interne da parte delle persone, nonché di controllo di frontiera alle frontiere esterne, tengano conto dell'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni pertinenti della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Belgio, dei Paesi Bassi e del Lussemburgo (Benelux), della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, nonché del manuale comune.

(...)

(6) Il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno. Il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri. Il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri.

(7) Le verifiche di frontiera dovrebbero essere effettuate nel pieno rispetto della dignità umana. Il controllo di frontiera dovrebbe essere eseguito in modo professionale e rispettoso ed essere proporzionato agli obiettivi perseguiti.

(...)»

Articolo 1

Oggetto e principi

«Il presente regolamento prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione.

Esso stabilisce le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione.»

Articolo 3

Campo di applicazione

«Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio:

- a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione;
- b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento.»

Articolo 4

Diritti fondamentali

«In sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente diritto dell'Unione, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito la «carta»), del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (di seguito la «convenzione di Ginevra»), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto dell'Unione, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale.»

Articolo 6

Condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi

«1. Per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, il che comporta di prendere in

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

considerazione il periodo di 180 giorni che precede ogni giorno di soggiorno, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti:

a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera che soddisfi i seguenti criteri:

i) la validità è di almeno tre mesi dopo la data prevista per la partenza dal territorio degli Stati membri. In casi di emergenza giustificati, è possibile derogare a tale obbligo;

ii) è stato rilasciato nel corso dei dieci anni precedenti;

b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;

c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;

d) non essere segnalato ai fini della non ammissione nel SIS;

e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi.

(...))»

CAPO II

Controllo delle frontiere esterne e respingimento

Articolo 7

Effettuazione delle verifiche di frontiera

«1. Le guardie di frontiera esercitano le loro funzioni nel pieno rispetto della dignità umana, in particolare nei casi concernenti persone vulnerabili.

Tutte le misure adottate nell'esercizio delle loro funzioni sono proporzionate agli obiettivi perseguiti con tali misure.

2. Nell'effettuare le verifiche di frontiera, le guardie di frontiera non esercitano verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.»

Articolo 8

Verifiche di frontiera sulle persone

«1. L'attraversamento delle frontiere esterne è oggetto di verifiche da parte delle guardie di frontiera. Le verifiche sono effettuate a norma del presente capo.

Le verifiche possono riguardare anche i mezzi di trasporto e gli oggetti di cui sono in possesso le persone che attraversano la frontiera. In caso di perquisizione si applica la legislazione dello Stato membro interessato.

2. Chiunque attraversi la frontiera è sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l'identità dietro produzione o esibizione dei documenti di viaggio. Questa verifica minima consiste nel semplice e rapido accertamento della validità del documento che consente al legittimo titolare di attraversare la frontiera e della presenza

di indizi di falsificazione o di contraffazione, se del caso servendosi di dispositivi tecnici e consultando nelle pertinenti banche dati le informazioni relative esclusivamente ai documenti rubati, altrimenti sottratti, smarriti o invalidati.

La verifica minima di cui al primo comma costituisce la regola per i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione.

Tuttavia, quando effettuano, in modo non sistematico, verifiche minime sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione, le guardie di frontiera possono consultare banche dati nazionali ed europee per accertarsi che una persona non rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali degli Stati membri oppure una minaccia per la salute pubblica.

Le conseguenze di tali consultazioni non mettono in discussione il diritto d'ingresso dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione nel territorio dello Stato membro interessato di cui essi godono a norma della direttiva 2004/38/CE.

(...)»

Articolo 13 Sorveglianza di frontiera

«1. La sorveglianza si prefigge principalmente lo scopo di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente. Una persona che ha attraversato illegalmente una frontiera e che non ha il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato membro interessato è fermata ed è sottoposta a procedure che rispettano la direttiva 2008/115/CE.

(...)»

Articolo 14 Respingimento

«1. Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso (...). Ciò non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata.

2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata.

Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme.

3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale.

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento.

Fatto salvo qualsiasi indennizzo concesso a norma della legislazione nazionale, il cittadino di paese terzo interessato ha diritto a che lo Stato membro che ha proceduto al respingimento rettifichi il timbro di ingresso annullato e tutti gli altri annullamenti o aggiunte effettuati, se in esito al ricorso il provvedimento di respingimento risulta infondato.

4. Le guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento non entri nel territorio dello Stato membro interessato.

5. Gli Stati membri raccolgono statistiche sul numero di persone respinte, i motivi del respingimento, la cittadinanza delle persone il cui ingresso è stato rifiutato e il tipo di frontiera (terrestre, aerea, marittima) alla quale sono state respinte e le trasmettono annualmente alla Commissione (Eurostat) conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio.

6. Le modalità del respingimento figurano nell'allegato V, parte A.»

37. L'allegato V al codice frontiere Schengen, che riguarda le modalità per il respingimento alla frontiera, dispone quanto segue nelle parti pertinenti (note a piè di pagina omesse):

«1. In caso di respingimento, la competente guardia di frontiera:

a) completa il modello uniforme di provvedimento di respingimento alla frontiera, quale figura nella parte B. Il cittadino del paese terzo lo firma e riceve un esemplare del modello firmato. Nel caso in cui il cittadino del paese terzo rifiuti di firmare, la guardia di frontiera segnala tale rifiuto nella rubrica «commenti» del modello;

(...)

d) annota ogni respingimento su un registro o in un elenco con indicazione dell'identità e della cittadinanza del cittadino del paese terzo interessato, degli estremi del documento che gli consente di attraversare la frontiera, nonché del motivo e della data del respingimento.

2. Tuttavia, se il cittadino di un paese terzo colpito da un provvedimento di respingimento è stato condotto alla frontiera da un vettore, l'autorità localmente responsabile:

a) ordina al vettore di riprendere a proprio carico il cittadino del paese terzo in questione e trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato, o nel paese terzo che ha rilasciato il documento che consente di attraversare la frontiera, o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione, oppure di trovare il modo per ricondurlo, conformemente all'articolo 26 della convenzione di Schengen e alla direttiva 2001/51/CE del Consiglio;

b) fino al momento della riconduzione, adotta le misure necessarie, nel rispetto del diritto nazionale e tenendo conto delle circostanze locali, allo scopo di impedire l'ingresso illecito dei cittadini di paesi terzi respinti.

3. Qualora vi siano motivi che giustificano il respingimento e l'arresto di un cittadino di un paese terzo, la guardia di frontiera contatta le autorità competenti per decidere la condotta da tenere ai sensi del diritto nazionale.»

38. Con la Raccomandazione C(2006)5186 del 6 novembre 2006, la Commissione europea ha istituito un «Manuale pratico per le guardie di

frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone («il manuale Schengen»). Parzialmente modificato nel 2019 dalla Raccomandazione C(2019)7131, il manuale è così formulato nelle parti pertinenti nel caso di specie:

«8.10. Se un cittadino di paese terzo colpito da un provvedimento di respingimento è stato condotto alla frontiera da un vettore per via aerea, via mare o via terra, quest'ultimo deve riprenderlo immediatamente a proprio carico. Deve, in particolare, trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato o nel paese terzo che ha rilasciato il documento con il quale sta viaggiando, o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione. I vettori che non siano in grado di provvedere al ritorno immediato di un cittadino di paese terzo cui sia stato rifiutato l'ingresso devono assumere la responsabilità di prendere a carico tutte le spese necessarie correlate al suo viaggio di ritorno. Se il vettore non è in grado di ricondurre il cittadino di paese terzo, deve essere obbligato ad assicurarne il ritorno con ogni altro mezzo (ad esempio, contattando un altro vettore).

8.11. Al vettore possono essere applicate sanzioni conformemente alla direttiva 2001/51/CE e alla normativa nazionale.

8.12. Le guardie di frontiera devono prendere tutte le misure opportune, tenuto conto delle circostanze locali, per impedire l'ingresso illegale dei cittadini di paesi terzi respinti (ad esempio, assicurandosi che rimangano nell'area di transito di un aeroporto, o vietandone lo sbarco presso un porto).»

4. *La Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI))*

39. Nelle parti pertinenti, la risoluzione dispone quanto segue:

«Il Parlamento europeo,

(...)

73. ricorda che, sin dall'istituzione dello spazio Schengen, l'Unione è uno spazio privo di frontiere interne, che gli Stati membri di Schengen hanno elaborato una politica comune, da attuare in varie tappe, riguardo alle sue frontiere esterne, e che un siffatto sistema si è sempre basato sulla logica intrinseca secondo cui l'abolizione dei controlli alle frontiere interne deve andare di pari passo con misure compensatorie che rafforzino le frontiere esterne dello spazio Schengen, nonché la condivisione di informazioni attraverso il Sistema di informazione Schengen (SIS);

74. riconosce che l'integrità dello spazio Schengen e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne sono subordinate a una gestione efficace delle frontiere esterne, all'applicazione di elevati standard comuni da parte di tutti gli Stati membri alle frontiere esterne, nonché all'efficacia dello scambio di informazioni tra gli Stati membri;

75. accetta il fatto che l'Unione abbia bisogno di rafforzare la protezione delle sue frontiere esterne e di sviluppare ulteriormente il CEAS, nonché il fatto che siano necessarie misure volte a migliorare la capacità dello spazio Schengen di raccogliere le nuove sfide che si profilano per l'Europa, salvaguardando i principi fondamentali della sicurezza e della libera circolazione delle persone;

76. segnala che l'accesso al territorio dello spazio Schengen è generalmente controllato alle frontiere esterne, conformemente al codice frontiere Schengen, e che, inoltre, ai cittadini di numerosi paesi terzi è richiesto un visto per entrare nello spazio Schengen;

77. ribadisce l'appello dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati secondo cui il rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali può essere garantito soltanto se le procedure e i piani operativi traducono tali obblighi in orientamenti pratici e chiari per il personale in forza alle frontiere, comprese le frontiere terrestri, marittime e aeree; segnala l'esigenza di rafforzare ulteriormente il meccanismo di protezione civile dell'Unione onde reagire agli eventi con ripercussioni di ampia portata che coinvolgono un numero rilevante di Stati membri;

78. sottolinea ancora una volta che, come nel caso della legislazione specifica in materia di asilo e migrazione, affinché la legislazione relativa alle frontiere interne ed esterne sia efficace, è essenziale che le misure stabilite a livello di Unione siano correttamente attuate dagli Stati membri; sottolinea che una migliore attuazione, da parte degli Stati membri, di tali misure alle frontiere esterne a seguito di un aumento della pressione, è fondamentale e contribuirà, in certa misura, a dissipare i timori dei cittadini relativamente alla sicurezza;

(...)»

DOGLIANZE

40. Il ricorrente afferma di essere stato illegittimamente privato della sua libertà a bordo della nave *Splendid*, di non essere stato informato dei motivi di tale misura, e di non avere avuto a disposizione alcun ricorso interno per poterne contestare la legittimità. Egli afferma, inoltre, di non aver ottenuto una riparazione adeguata delle violazioni dedotte, e denuncia una violazione dei paragrafi 1, 2, 4 e 5 dell'articolo 5 della Convenzione.

41. Invocando gli articoli 3 e 13 della Convenzione, il ricorrente contesta anche le condizioni materiali del suo soggiorno a bordo della nave, che definisce inumane e degradanti, e afferma che non disponeva di un ricorso interno effettivo per far valere le sue doglianze.

IN DIRITTO

I. QUESTIONI PRELIMINARI

A. Sulla giurisdizione

1. Tesi delle parti

42. Il Governo afferma dinanzi alla Grande Camera che le circostanze della causa non rientrano nella giurisdizione dell'Italia ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione.

43. Il Governo riconosce che i fatti si sono svolti a bordo di una nave battente bandiera italiana, ma considera che il ricorrente contesta una situazione continua che si è conclusa una volta che la nave in questione è

arrivata in Tunisia, e che le circostanze non rientrano dunque nella giurisdizione dell'Italia, ma piuttosto nella giurisdizione territoriale della Tunisia. Il Governo cita l'articolo 27 § 1 a) della Convenzione di Montego Bay (paragrafo 30 *supra*), che, a suo parere, conferma che questo approccio è corretto.

44. Il Governo ritiene, inoltre, che il presente caso differisca dalla causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* ([GC], n. 27765/09, CEDU 2012) in quanto i fatti dedotti si sono svolti non in alto mare, o in altri termini in uno spazio sottratto a qualsiasi giurisdizione, ma nelle acque territoriali di uno Stato sovrano, ossia la Tunisia. A suo parere, affermare la giurisdizione dell'Italia nel caso di specie equivarrebbe ad ammettere che uno Stato è tenuto a rispondere di fatti avvenuti al di fuori del proprio territorio nazionale. Ora, argomenta il Governo, uno Stato può essere considerato responsabile soltanto per atti e fatti avvenuti all'interno del suo territorio.

45. Il ricorrente, invece, afferma che a decorrere dal suo arrivo al porto di Palermo, dove è stato sottoposto a controllo da parte della polizia di frontiera e affidato al comandante della nave *Splendid*, e durante i sette giorni nei quali si è trovato a bordo della nave, è stato, *de jure* e *de facto*, sottoposto al controllo continuo ed esclusivo delle autorità italiane, e fa valere che la nave a bordo della quale sono avvenuti i fatti batteva bandiera italiana, e ne deduce che si trattava dunque di un luogo che, in riferimento al diritto internazionale e secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, era sottoposto alla giurisdizione esclusiva dell'Italia. Inoltre, il ricorrente afferma che il vettore esercitava delle prerogative di autorità pubblica.

2. Valutazione della Corte

46. I principi generali derivanti dalla giurisprudenza della Corte in materia di giurisdizione sono stati sintetizzati nella causa *M.N. e altri c. Belgio* ((dec.) [GC], n. 3599/18, §§ 96-109), e recentemente ripresi nella causa *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri* 32 ((dec.) [GC], n. 39371/20, § 168-176).

Le parti pertinenti, ai fini del presente caso, della decisione *M.N. e altri* sopra citata, sono così formulate:

«96. La Corte rammenta che l'articolo 1 della Convenzione limita il suo campo di applicazione alle «persone» sottoposte alla «giurisdizione» degli Stati parte alla Convenzione.

97. L'esercizio da parte dello Stato convenuto della sua «giurisdizione» è una condizione *sine qua non* perché quest'ultimo possa essere considerato responsabile per gli atti o le omissioni ad esso imputabili che sono all'origine di una dedotta violazione dei diritti e delle libertà enunciati nella Convenzione (*Al-Skeini e altri c. Regno Unito* [GC], n. 55721/07, § 130, CEDU 2011], e *Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia* [GC], n. 36925/07, § 178, 29 gennaio 2019). La questione se tale Stato sia effettivamente responsabile degli atti o omissioni su cui si basano le doglianze dei ricorrenti in riferimento alla Convenzione è una questione distinta e riconducibile al merito della

causa (*Loizidou c. Turchia* (eccezioni preliminari), 23 marzo 1995, §§ 61 e 64, serie A n. 310, e *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 197).

98. Per quanto riguarda il significato da attribuire alla nozione di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, la Corte ha sottolineato che, dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la competenza giurisdizionale di uno Stato è principalmente territoriale (*Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 178; si veda anche *Banković e altri* [c. *Belgio e altri* (dec.) [GC], n. 52207/99, §§ 59-61, CEDU 2001-XII]). Si presume che essa si eserciti normalmente su tutto il territorio dello Stato interessato (*Assanidzé c. Georgia* [GC], n. 71503/01, § 139, CEDU 2004-II).

(...)

101. Ciò premesso, la Corte ha riconosciuto che, in deroga al principio di territorialità, alcuni atti degli Stati parte compiuti o che producono effetti fuori dal loro territorio potevano essere considerati come l'esercizio da parte di tali Stati della loro giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione. Si tratta di una giurisprudenza ben consolidata (si vedano, tra altre: *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia* [GC], n. 48787/99, § 314, CEDU 2004-VII, *Medvedyev e altri c. Francia* [GC], n. 3394/03, § 64, CEDU 2010, *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 131, e *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 178).

102. In ciascuna causa, è rispetto ai fatti particolari del caso che è stata valutata l'esistenza di circostanze eccezionali tali da giustificare che si concludesse per un esercizio extraterritoriale, da parte dello Stato interessato, della sua giurisdizione (*Banković e altri*, decisione sopra citata, § 61, *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 132, *Hirsi Jamaa e altri* [c. *Italia* [GC], n. 27765/09, § 172, CEDU 2012], e *Catan e altri c. Repubblica di Moldavia e Russia* [GC], nn. 43370/04 e altri 2, § 103, CEDU 2012 (estratti)).

103. Il principio in virtù del quale la giurisdizione di uno Stato parte è limitata al suo territorio presenta un'eccezione quando tale Stato esercita un controllo effettivo su una zona situata fuori dal suo territorio. L'obbligo di assicurare in tale zona il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione deriva da questo controllo, sia se esso è esercitato direttamente, sia per il tramite delle forze armate dello Stato o attraverso un'amministrazione locale subordinata (per una sintesi della giurisprudenza relativa a queste situazioni, si veda: *Al-Skeini e altri*, sopra citata, §§ 138-140 e 142; per alcune applicazioni più recenti di tale giurisprudenza, si vedano: *Catan e altri*, sopra citata, §§ 121-122, *Chiragov e altri c. Armenia* [GC], n. 13216/05, § 186, CEDU 2015, *Mozer c. Repubblica di Moldavia e Russia* [GC], n. 11138/10, §§ 110-111, 23 febbraio 2016, e *Sandu e altri c. Repubblica di Moldavia e Russia*, nn. 21034/05 e altri 7, §§ 3638, 17 luglio 2018).

104. La Commissione e poi la Corte hanno concluso che vi è esercizio extraterritoriale, da parte di uno Stato, della sua giurisdizione anche quando quest'ultimo si è avvalso, in una zona situata fuori dal suo territorio, di alcune delle prerogative del potere pubblico come il potere e la responsabilità del mantenimento della sicurezza (*X. e Y. c. Svizzera* [nn. 7289/75 e 7349/76, decisione della Commissione del 14 luglio 1977, Décisions et rapports (DR) 9], *Drozd e Janousek c. Francia e Spagna*, 26 giugno 1992, §§ 91-98, serie A n. 240, *Gentilhomme, SchaffBenhadji e Zerouki c. Francia*, nn. 48205/99 e altri 2, § 20, 14 maggio 2002, *Al-Skeini e altri*, sopra citata, §§ 143-150, e *Al-Jedda c. Regno Unito* [GC], n. 27021/08, §§ 75-96, CEDU 2011).

105. Inoltre, il ricorso alla forza da parte di agenti di uno Stato che operano fuori dal suo territorio può, in alcune circostanze, far passare sotto la giurisdizione di questo Stato

tutte le persone che si trovano sotto il controllo di tali agenti (per una sintesi della giurisprudenza relativa a questi casi, si veda: *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 136). Così è stato nel caso di persone consegnate ad agenti dello Stato all'esterno dei suoi confini (*Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, § 91, CEDU 2005-IV). Analogamente, la giurisdizione extraterritoriale è stata ammessa per atti compiuti da agenti dello Stato che, attraverso un controllo su alcuni luoghi, edifici, un aeromobile o una nave in cui erano detenute delle persone, esercitavano materialmente un potere e un controllo sulle stesse (*Issa e altri c. Turchia*, n. 31821/96, §§ 7282, 16 novembre 2004, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito* (dec.), n. 61498/08, §§ 8689, 30 giugno 2009, *Medvedyev e altri*, sopra citata, §§ 62-67, *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, §§ 76-82, e *Hassan c. Regno Unito* [GC], n. 29750/09, §§ 75-80, CEDU 2014).»

47. Nella fattispecie, la Corte osserva anzitutto che i fatti in contestazione sono iniziati nello spazio marittimo nazionale italiano, sono continuati in alto mare e si sono conclusi una volta che la nave è arrivata in Tunisia. La nave *Splendid*, infatti, ha costeggiato per sei giorni le coste italiane, servendo i porti di Palermo, Civitavecchia e Termini Imerese, prima di iniziare, nell'ultimo giorno dei fatti, la traversata verso Tunisi.

48. Per determinare se i fatti rientrano nella giurisdizione dello Stato convenuto nelle circostanze del caso di specie, è opportuno in ogni caso sottolineare che la nave *Splendid* è una nave appartenente a una compagnia marittima italiana e battente bandiera italiana, e che quando sono avvenuti i fatti si trovava sotto il controllo del suo comandante, le cui attribuzioni sono regolate dal diritto italiano (articolo 8 del codice della navigazione, paragrafo 25 *supra*).

49. La Corte ha già concluso in varie cause che degli atti compiuti a bordo di navi battenti bandiera di uno Stato rientravano nella giurisdizione di quest'ultimo (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 81, CEDU 2012, e *Bakanova c. Lituania*, n. 11167/12, § 63, 31 maggio 2016). Per quanto riguarda, in particolare, il caso di navi che navigano nelle acque internazionali, essa ha già affermato che, ai sensi delle disposizioni pertinenti del diritto internazionale del mare, un'imbarcazione che naviga in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera. Del resto, la Corte ha già avuto occasione di constatare che questo principio è trascritto nel diritto italiano, nell'articolo 4 del codice italiano della navigazione (*Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, § 78).

50. L'argomentazione del Governo che consiste nell'affermare che i fatti non rientrano nella giurisdizione dell'Italia in quanto si sono conclusi nel territorio di uno Stato terzo è priva di pertinenza in riferimento alla giurisprudenza della Corte. Peraltro, l'articolo 27 § 1 della Convenzione di Montego Bay citata dal Governo a sostegno della sua tesi non permette di giungere a una conclusione diversa. Nulla indica, infatti, che questa disposizione, che stabilisce le circostanze nelle quali lo Stato costiero può eccezionalmente esercitare la propria giurisdizione su una nave straniera quando viene commesso un reato a bordo di quest'ultima durante il transito nelle acque territoriali dello Stato in questione (paragrafo 30 *supra*), si

applichi ai fatti del caso di specie, cosicché la giurisdizione dell'Italia possa essere esclusa.

51. Considerate complessivamente, le affermazioni che precedono sono sufficienti, tenuto conto della giurisprudenza della Corte in materia, per concludere che il caso di specie costituisce un caso di esercizio della giurisdizione dell'Italia che può far sorgere la responsabilità di questo Stato ai sensi della Convenzione.

B. Sulla compatibilità *ratione personae*

1. Tesi delle parti

52. Il Governo sostiene dinanzi alla Grande Camera che i fatti denunciati nel caso di specie non sono stati commessi da agenti dello Stato, e non possono dunque essere imputabili all'Italia *ratione personae*.

53. Anche se, dinanzi alla camera, il Governo aveva affermato che il comandante della nave *Splendid* aveva agito, nei confronti del ricorrente, in qualità di «persona privata che esercita funzioni pubbliche *ex lege*», dinanzi alla Grande Camera esso argomenta che il comandante deve essere considerato come un semplice privato, dipendente di una compagnia marittima privata, i cui atti e omissioni non possono essere in nessun caso attribuiti alla responsabilità dell'Italia.

54. Il Governo argomenta che la polizia di frontiera si è limitata ad affidare il ricorrente al vettore conformemente all'articolo 10, comma 3, del decreto n. 286, e che quest'ultimo, che a suo parere è incaricato della sicurezza e del controllo di tutte le persone imbarcate sulla nave, ha di propria iniziativa messo in atto le misure che ha ritenuto necessarie nel caso di specie. Il Governo rinvia, a tale proposito, agli articoli 1249, 1256 e 1257 del codice della navigazione italiano, da cui deduce che il comandante della nave è responsabile dell'ordine a bordo e, in tale contesto, ha il potere di adottare in maniera autonoma una serie di misure di natura disciplinare.

Il Governo afferma che le autorità italiane non hanno né prescritto né suggerito le modalità nelle quali doveva aver luogo la riconduzione del ricorrente, e che esse, del resto, non erano a conoscenza delle condizioni di viaggio di quest'ultimo a bordo della nave.

55. Il Governo ammette che il diritto italiano conferisce ai comandanti delle navi delle prerogative sia pubbliche che private, e che questi ultimi possono essere considerati degli agenti pubblici quando sono chiamati a esercitare delle mansioni che rientrano nella funzione pubblica. Tuttavia, sottolinea che, nel caso di specie, il comandante della nave *Splendid* era semplicemente incaricato di ricondurre il ricorrente in quanto, argomenta, il provvedimento di respingimento alla frontiera era stato adottato in maniera autonoma dalla polizia di frontiera. Secondo il Governo, il comandante ha «eseguito egli stesso un ordine che gli era stato dato dalle autorità

conformemente alla legge» e, di conseguenza, non ha esercitato nel caso di specie alcuna prerogativa di autorità pubblica.

56. Il ricorrente argomenta che il sistema giuridico italiano conferisce al comandante di una nave privata lo status di funzionario pubblico quando quest'ultimo esercita delle prerogative di autorità pubblica che gli sono conferite dalla legge. Ora, ritiene il ricorrente, l'esecuzione di un provvedimento di respingimento alla frontiera pronunciato in applicazione dell'articolo 10 del decreto n. 286 costituisce proprio una missione di servizio pubblico, e rientra, più in particolare, nel controllo dell'immigrazione. A tale riguardo, il ricorrente rinvia alla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione in materia, e da queste argomentazioni deduce che il comandante della nave *Splendid* agiva il nome e per conto dello Stato italiano quando ha eseguito il provvedimento di respingimento alla frontiera che lo riguardava procedendo al suo rimpatrio in Tunisia.

Il ricorrente afferma che la responsabilità dell'Italia deve essere anche riconosciuta ai sensi degli articoli 5 e 8 del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per fatto internazionalmente illecito (paragrafo 29 *supra*).

2. Valutazione della Corte

57. La Corte osserva anzitutto che, ai sensi della sua giurisprudenza consolidata, le questioni di attribuzione e di responsabilità dello Stato convenuto in riferimento alla Convenzione per gli atti denunciati devono essere esaminate nella fase del giudizio sul merito (si veda, per un esempio recente, *Ucraina c. Russia (Crimea)* (dec.) [GC], nn. 20958/14 e 38334/18, § 266, 16 dicembre 2020, e i riferimenti ivi citati). Tuttavia, è importante precisare che questo riguarda la questione, che si pone in materia di prove, se l'atto o l'omissione denunciati fossero di fatto attribuibili a un agente dello Stato, come si afferma nel caso di specie. Questo non esclude che si esamini, fin dalla fase del giudizio sulla ricevibilità, se una determinata persona o ente potessero essere considerati come agenti dello Stato, cosicché i fatti il cui esame nel merito dimostrasse successivamente che sono stati commessi da tale persona o ente potrebbero far sorgere la responsabilità dello Stato in questione (*Ucraina e Paesi Bassi c. Russia* (dec.) [GC], nn. 8019/16 e altri 2, § 550, 30 novembre 2022).

58. Nella fattispecie, entrambe le parti concordano nell'affermare che il comandante della nave ha un duplice status nel diritto italiano. Dalla giurisprudenza nazionale risulta che quest'ultimo esercita funzioni di natura esclusivamente privata in quanto rappresentante dell'armatore, e che può essere anche investito dell'autorità pubblica nello svolgimento di alcune funzioni, in particolare quando esercita delle missioni di servizio pubblico che gli sono conferite dalla legge (paragrafo 27 *supra*).

59. Il Governo non contesta che il comandante della nave *Splendid* fosse tenuto a eseguire il provvedimento di respingimento alla frontiera

pronunciato contro il ricorrente in applicazione dell'articolo 10 del decreto n. 286, che impone al vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero sprovvisto di documenti di viaggio in corso di validità o che, per qualsiasi altro motivo, deve essere respinto in applicazione di tale articolo, l'obbligo di riprendere immediatamente in carico l'interessato e di ricondurlo nel paese a partire dal quale è stato trasportato o nel quale è stato rilasciato il suo documento di viaggio (paragrafo 26 *supra*). Del resto, il ruolo e i doveri e obblighi del vettore nel contesto del controllo dell'immigrazione sono riconosciuti e regolamentati anche dal diritto europeo pertinente (paragrafi 36-38 *supra*), nonché da altre disposizioni di diritto internazionale (paragrafo 32 *supra*).

60. In queste circostanze, la Corte non è convinta dall'argomentazione del Governo che consiste nell'affermare che il comandante della nave ha svolto, nel ricondurre il ricorrente, delle funzioni di natura sostanzialmente private. Peraltro, il Governo sostiene che tali funzioni costituivano delle prerogative di mantenimento dell'ordine e della disciplina a bordo di cui, a suo parere, il comandante era investito, e cita, a tale proposito, in particolare l'articolo 1249 del codice della navigazione. Ora, si deve constatare che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, le missioni esercitate in materia disciplinare dal comandante rientrano, tra altre, nelle prerogative di autorità pubblica (paragrafo 27 *supra*). La Corte osserva, per di più, che l'articolo 186 del codice della navigazione fissa il principio generale secondo il quale il comandante esercita la sua autorità su ogni persona che si trova a bordo della sua nave (paragrafo 25 *supra*).

61. Tenuto conto di tutte queste considerazioni, la Corte ritiene che il comandante della nave *Splendid* fosse investito di prerogative di autorità pubblica quando ha ricevuto l'incarico di procedere al rimpatrio del ricorrente, e questo per tutta la durata del soggiorno dell'interessato a bordo della nave, anche quando la nave si trovava nelle acque territoriali tunisine. I fatti all'origine delle doglianze presentate dal ricorrente sono dunque attribuibili allo Stato convenuto, e sono di natura tale da dare luogo alla responsabilità dell'Italia in riferimento alla Convenzione.

62. Di conseguenza, la Corte respinge l'eccezione del Governo relativa all'incompatibilità *ratione personae* del ricorso.

II. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 5

63. Le parti pertinenti dell'articolo 5 della Convenzione sono così formulate:

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

(...)

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

2. 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.

(...)

4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.»

A. Articolo 5 della Convenzione

Eccezioni preliminari del Governo

a) Sull'applicabilità dell'articolo 5

i. Tesi delle parti

64. Il Governo ritiene che il ricorrente non sia stato privato della sua libertà personale, ma che sia stato sottoposto per un periodo limitato a una semplice restrizione della sua libertà di circolazione. Il Governo afferma che, contrariamente a quanto dice il ricorrente, a quest'ultimo non è stato in alcun modo impedito di uscire dalla cabina, e che la sua porta non era chiusa a chiave dall'esterno. A suo parere, il ricorrente poteva recarsi liberamente, più volte al giorno, nelle parti comuni della nave, sebbene sorvegliato a distanza dal personale responsabile della sicurezza a bordo. A questo proposito, la sorveglianza sarebbe stata giustificata soprattutto dalla necessità di garantire la sicurezza del ricorrente. Inoltre, quest'ultimo sarebbe sempre rimasto in possesso dei suoi effetti personali e avrebbe potuto comunicare con i suoi familiari senza alcuna restrizione.

Il ricorrente cita a sostegno delle proprie argomentazioni i resoconti redatti dalla compagnia di navigazione nel 2019 e nel 2024 (paragrafi 16-17 *supra*).

65. Egli vede nelle condizioni del suo mantenimento a bordo della nave *Splendid* una privazione della libertà che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, e argomenta che la sua cabina era dotata di una porta a sbarre metalliche chiusa a chiave dall'esterno, ed era dunque equiparabile a una cella di detenzione. Il ricorrente afferma che, durante il viaggio, il personale l'ha aperta soltanto per portargli i pasti, tre volte al giorno, e occasionalmente per cambiare la biancheria.

Egli sostiene che, per tutta la durata del suo soggiorno a bordo, è stato sottoposto alla sorveglianza costante degli agenti di sicurezza della nave, e non è stato autorizzato a uscire dalla cabina.

ii. *Valutazione della Corte*

66. La Corte osserva anzitutto che le versioni delle parti divergono in maniera molto significativa per quanto riguarda le condizioni alle quali il ricorrente è stato sottoposto a bordo della nave *Splendid*, in particolare su aspetti che possono incidere sulla questione se tali condizioni possano in sostanza essere considerate come una «privazione della libertà» (paragrafi 64 e 65 *supra*).

67. La Corte considera non doversi esaminare la questione se i fatti del caso di specie rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione, tenuto conto delle considerazioni che seguono per quanto riguarda l'esaurimento dei ricorsi interni.

b) Sull'esaurimento dei ricorsi interni

i. *Tesi del Governo*

68. Il Governo solleva un'eccezione preliminare relativa al mancato esaurimento dei ricorsi interni, e denuncia un'inerzia da parte del ricorrente, affermando che quest'ultimo avrebbe potuto avvalersi, ai sensi del diritto italiano, di tutta una serie di ricorsi che gli avrebbero permesso di ottenere una riparazione per le violazioni dedotte dinanzi alla Corte.

69. Il Governo considera che il ricorrente avrebbe dovuto adire il tribunale ordinario competente chiedendo un provvedimento d'urgenza ex articolo 700 del codice di procedura civile («il CPC»). Il Governo sostiene che tale ricorso è frequentemente utilizzato in materia di immigrazione e che, in questo ambito, i tribunali di Trieste, Palermo e Roma hanno già accolto delle domande di misure provvisorie presentate dinanzi ad essi da alcuni richiedenti protezione internazionale o asilo. Argomenta che una richiesta di provvedimento d'urgenza avrebbe offerto al ricorrente la possibilità di portare il proprio caso dinanzi ai giudici italiani e, eventualmente, di far cessare la dedotta detenzione. Del resto, il Governo fa valere che, ai sensi dell'articolo 669 *sexies* del CPC, il giudice può, in alcune situazioni di urgenza, decidere senza aver sentito previamente le parti.

70. Il Governo afferma che il ricorrente avrebbe potuto anche presentare in sede civile un ricorso risarcitorio fondato sull'articolo 2043 del codice civile per ottenere una riparazione pecuniaria da parte dello Stato o dell'armatore. Egli sostiene che, ai sensi della disposizione in questione, è possibile ottenere un risarcimento per qualsiasi danno derivante da un qualsivoglia fatto riconosciuto come illecito, anche nei confronti dell'amministrazione dello Stato.

71. Il Governo fa riferimento alla Risoluzione CM/ResDH(2021)424, con la quale il Comitato dei Ministri ha posto fine al procedimento di esecuzione della sentenza *Khlaifia e altri c. Italia* ([GC], n. 16483/12, 15 dicembre 2016), e afferma che il Comitato dei Ministri, sebbene in un contesto un po' diverso, ha riconosciuto che la combinazione del ricorso civile preventivo –

previsto dall'articolo 700 del CPC – e del ricorso civile risarcitorio - previsto dall'articolo 2043 del codice civile – poteva offrire dei ricorsi effettivi agli stranieri privati della libertà in Italia.

72. Inoltre, il Governo ritiene che l'interessato avrebbe potuto rivolgersi all'ufficio della polizia di frontiera presentando un reclamo amministrativo per lamentare delle violazioni dei diritti fondamentali a causa del comportamento del comandante della nave. Ora, argomenta, il ricorrente si è limitato, nel suo reclamo del 3 maggio 2016, a impugnare il provvedimento di respingimento alla frontiera senza tuttavia sollevare in maniera esplicita una doglianza di questo tipo.

73. Nelle osservazioni che ha presentato dinanzi alla Grande Camera il Governo afferma, inoltre, che il ricorrente avrebbe potuto presentare un ricorso giurisdizionale per contestare il provvedimento di respingimento alla frontiera dinanzi al tribunale amministrativo competente e che, in tal modo, avrebbe potuto ottenere l'annullamento di tale decisione e, dunque, la cessazione della procedura di allontanamento verso la Tunisia. A tale proposito, il Governo produce una sentenza con la quale la corte d'appello di Milano ha accolto il ricorso presentato da un cittadino tunisino che era stato colpito da un provvedimento di respingimento alla frontiera e mantenuto nella zona di transito di un aeroporto in attesa del suo rimpatrio, ed espone che, in questa causa, la corte d'appello ha concluso per l'irregolarità del provvedimento contestato, e ha riconosciuto all'interessato un risarcimento danni per la privazione della libertà irregolare che aveva subito nella zona di transito.

74. Inoltre, il Governo afferma che il sistema italiano prevede la possibilità di far sanzionare il comandante della nave per qualsiasi abuso di potere commesso nei confronti delle persone che si trovano sotto la sua responsabilità. Facendo riferimento all'articolo 1154 del codice della navigazione, ritiene che il ricorrente, che era in possesso del suo telefono ed era in contatto permanente con il suo avvocato, avrebbe potuto avvalersi di tale disposizione dinanzi alle autorità portuali. Infine, argomenta che il ricorrente avrebbe potuto depositare una denuncia penale contro il comandante della nave o ogni altra persona che secondo lui aveva violato il suo diritto alla libertà personale.

75. Secondo il Governo, l'Italia si è limitata a eseguire i propri obblighi derivanti dalle disposizioni del codice frontiere Schengen e dalle disposizioni del diritto europeo relative al respingimento dei cittadini stranieri in situazione irregolare, e la presente causa dovrebbe dunque essere esaminata alla luce del diritto dell'Unione europea.

In udienza, il Governo ha affermato che gli obblighi che le guardie frontiera e i vettori devono rispettare nell'ambito dei respingimenti opposti agli stranieri in situazione irregolare derivano dalla procedura stabilita dal codice frontiere Schengen e dal suo allegato V, e che le autorità nazionali a

tale riguardo non dispongono di alcun margine di apprezzamento per quanto riguarda le misure da adottare.

ii. Tesi del ricorrente

76. Il ricorrente contesta l'esistenza di un qualsiasi ricorso interno effettivo tale da permettergli di denunciare la privazione della libertà di cui ritiene di essere stato vittima. Egli argomenta anzitutto che l'assenza di un provvedimento che disponesse formalmente la sua detenzione gli impedisce di individuare l'autorità giudiziaria a cui avrebbe potuto rivolgersi, e afferma che, contrariamente alle persone detenute nell'ambito di un procedimento penale o agli stranieri trattenuti in centri di permanenza, non aveva accesso ai ricorsi giudiziari previsti dal diritto nazionale per controllare la legittimità della privazione della libertà di cui afferma di essere vittima.

Inoltre, egli argomenta che il sistema giuridico italiano non dispone di un ricorso in *habeas corpus*, che a suo parere si applica in generale quando una privazione della libertà è stata ordinata dalle autorità pubbliche al di fuori dei casi previsti dalla legge.

77. Il ricorrente considera che il procedimento d'urgenza previsto dall'articolo 700 del CPC è un ricorso di portata generale che si applica nelle situazioni più diverse, e che non si può ritenere specifico ai casi di privazione della libertà che soddisfano i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte. Il ricorrente argomenta, del resto, che la Corte ha recentemente affermato che tale ricorso non è efficace nella sentenza *J.A. e altri c. Italia* (n. 21329/18, § 47, 30 marzo 2023).

78. Il ricorrente aggiunge che non viene precisato alcun termine per l'esame per quanto riguarda il procedimento d'urgenza previsto dall'articolo 700 del CPC, e che questo ricorso non soddisfa dunque il criterio di celerità che, a suo parere, è richiesto non soltanto dalla giurisprudenza della Corte in materia di controllo giudiziario delle misure privative della libertà, ma anche dal diritto italiano. A tale proposito, il ricorrente afferma che la Costituzione stessa, nel suo articolo 13, dispone che il controllo giudiziario delle misure privative della libertà deve essere eseguito entro il termine massimo di quarantotto ore. Invece, argomenta il ricorrente, dalla prassi risulta che i giudici aditi ai sensi dell'articolo 700 del CPC possono pronunciarsi sia nel giro di poche ore che dopo varie settimane.

79. Inoltre, il ricorrente sostiene che il procedimento d'urgenza è stato implicitamente considerato da tutte le parti del sistema giudiziario italiano come inapplicabile alle cause riguardanti dei casi di privazione della libertà personale. Egli afferma che ciò è dimostrato dal fatto che non esiste a suo parere alcun precedente che presenta delle similitudini con la situazione denunciata nel caso di specie, ossia la detenzione di uno straniero derivante dal provvedimento della polizia di frontiera che dispone che l'interessato sia affidato a un vettore privato ai fini del rimpatrio.

Per di più, egli ritiene che, alla luce della sua situazione a bordo della nave, questo ricorso non sarebbe stato per lui accessibile in ogni caso, in quanto egli non avrebbe potuto inviare al suo avvocato il mandato che a suo parere era necessario per poter intentare un'azione urgente.

80. Per quanto riguarda il ricorso risarcitorio previsto dall'articolo 2043 del codice civile, il ricorrente deduce dagli esempi prodotti dal Governo dinanzi al Comitato dei Ministri nell'ambito del procedimento di esecuzione della sentenza *Khlaifia e altri* (sopra citata, paragrafo 71 *supra*) che un risarcimento ai sensi di tale disposizione è possibile soltanto nei casi in cui l'illegittimità della detenzione è stata riconosciuta previamente da un organo giudiziario competente.

81. Infine, il ricorrente precisa che la domanda di revisione che ha presentato il 3 maggio 2016 indicava precisamente le sue condizioni di vita a bordo della nave *Splendid*, e sostiene che tale ricorso è puramente amministrativo e non avrebbe in nessun caso potuto portare alla cessazione della situazione, che a suo parere costituisce una detenzione irregolare. Egli ne deduce che, come tutti gli altri ricorsi menzionati dal Governo dinanzi alla Grande Camera, una domanda di revisione non avrebbe potuto essere considerata un ricorso effettivo che egli era tenuto ad esperire.

82. Il ricorrente considera, in conclusione, che il Governo ha ommesso di dimostrare adeguatamente l'esistenza di ricorsi interni e sufficientemente accessibili ed effettivi, sia in teoria che nella pratica, idonei a offrirgli delle prospettive ragionevoli di ottenere un controllo della legittimità e della regolarità della sua privazione della libertà permettendo, eventualmente, la sua liberazione.

83. Il ricorrente aggiunge che né il codice frontiere Schengen né altre fonti di diritto europeo raccomandano che una persona che è oggetto di un provvedimento di respingimento alla frontiera sia sottoposta a detenzione. Anche se ammette che l'allegato V al codice frontiere Schengen impone degli obblighi di vigilanza e di controllo al vettore incaricato di ricondurre la persona interessata, egli considera in ogni caso che da questi obblighi non deriva necessariamente un obbligo di privare l'interessato della sua libertà. Egli afferma che altre misure di coercizione, rispettose del diritto alla libertà personale, avrebbero potuto essere previste e messe in atto nell'ambito del suo respingimento.

Il ricorrente afferma che è impossibile sostenere che le autorità nazionali non disponevano di alcun margine di manovra nella scelta delle misure necessarie per l'esecuzione del provvedimento di respingimento alla frontiera che lo riguardava.

iii. *Valutazione della Corte*

α) Principi generali

84. I principi generali in materia di esaurimento dei ricorsi interni sono stati stabiliti nella sentenza *Vučković e altri c. Serbia* ((eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, §§ 69-77, 25 marzo 2014), e recentemente citati in *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri* 32 (decisione sopra citata, § 215):

«69. Il meccanismo di salvaguardia istituito dalla Convenzione assume, e questo è fondamentale, un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti umani. La Corte ha il dovere di monitorare il rispetto da parte degli Stati contraenti dei loro obblighi derivanti dalla Convenzione. Essa non deve sostituirsi agli Stati contraenti, che hanno il dovere di vigilare a che i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione siano rispettati e protetti a livello interno. La regola dell'esaurimento dei ricorsi interni si basa sull'ipotesi, che si riflette nell'articolo 13 della Convenzione, con il quale essa presenta strette affinità, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta. Si tratta dunque di una parte indispensabile del funzionamento di questo meccanismo di protezione.

70. Gli Stati non devono rispondere delle loro azioni dinanzi a un organismo internazionale prima di avere avuto la possibilità di porre rimedio alla situazione nel loro ordinamento giuridico interno. Le persone che desiderano avvalersi della competenza di controllo della Corte relativamente a doglianze presentate contro uno Stato hanno dunque l'obbligo di avvalersi previamente dei ricorsi che offre il sistema giuridico di quest'ultimo (si veda, tra molte altre, *Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 65, Recueil [des arrêts et décisions] 1996-IV). La Corte non può sottolineare all'infinito che non è una giurisdizione di primo grado; essa non ha la capacità, e ciò non fa parte della sua funzione di giurisdizione internazionale, di pronunciarsi su molteplici cause che presuppongono che siano accertati i fatti di base o che sia calcolato un risarcimento economico – due funzioni che, per definizione e per motivi di effettività, spettano alle giurisdizioni interne (si veda la decisione *Demopoulos e altri contro Turchia* (dec.) [GC], nn. 46113/99 [e altri 7], § 69, CEDU 2010, nella quale la Corte ha citato i principi riportati in maniera dettagliata nei paragrafi 66 – 69 della sentenza *Akdivar e altri*, i cui elementi pertinenti nel caso di specie sono di seguito richiamati).

71. L'obbligo di esaurire i ricorsi interni impone ai ricorrenti di avvalersi normalmente dei ricorsi disponibili e sufficienti per permettere loro di ottenere riparazione per le violazioni da essi denunciate. Tali ricorsi devono esistere con sufficiente certezza, nella pratica come in teoria, altrimenti saranno privi dell'effettività e dell'accessibilità necessarie (*Akdivar e altri*, sopra citata, § 66).

72. L'articolo 35 § 1 impone anche di sollevare dinanzi a un organo interno adeguato, almeno in sostanza (si vedano, per esempio, *Castells c. Spagna*, 23 aprile 1992, § 32, serie A n. 236, *Gäffen c. Germania* [GC], n. 22978/05, §§ 144 e 146, CEDU 2010, e *Fressoz e Roire c. Francia* [GC], n. 29183/95, § 37, CEDU 1999-I), e nelle forme ed entro i termini prescritti dal diritto interno, le doglianze che si intende successivamente far valere a Strasburgo; esso impone, inoltre, di avvalersi dei mezzi processuali idonei a impedire una violazione della Convenzione (*Akdivar e altri*, sopra citata, § 66). Un ricorso che non soddisfi tali requisiti deve, in linea di principio, essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento dei ricorsi interni (si vedano, per esempio, *Cardot c. Francia*, 19 marzo 1991, § 34, serie A n. 200, e *Thiermann e altri c. Norvegia* (dec.), n. 18712/03, 8 marzo 2007).

73. Tuttavia, come sopra indicato, nulla impone di avvalersi di ricorsi che non siano né adeguati né effettivi. Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare e ricorrere dall'obbligo di esperire i ricorsi interni disponibili. La regola dell'esaurimento dei ricorsi interni non si applica nemmeno quando è dimostrata l'esistenza di una prassi amministrativa che consiste nella ripetizione, con la tolleranza ufficiale dello Stato, di atti vietati dalla Convenzione, cosicché qualsiasi procedura sarebbe vana o inefficace (*Akdivar e altri*, sopra citata, § 67).

74. Per essere considerato effettivo, un ricorso deve poter porre rimedio direttamente alla situazione contestata e presentare delle prospettive ragionevoli di concludersi con esito positivo (*Balogh c. Ungheria*, n. 47940/99, § 30, 20 luglio 2004, e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II). Tuttavia, il semplice fatto di nutrire dei dubbi sulle prospettive di successo di un determinato ricorso che non è con ogni evidenza destinato ad avere esito negativo non costituisce un motivo idoneo a giustificare il fatto di non avvalersene (*Akdivar e altri*, sopra citata, § 71, e *Scoppola c. Italia* (n. 2) [GC], n. 10249/03, § 70, 17 settembre 2009).

75. Quando esiste a livello nazionale un ricorso che permette ai giudici interni di esaminare, almeno in sostanza, la dedotta violazione di un diritto protetto dalla Convenzione, è questo ricorso che deve essere esercitato (*Azinas* [c. Cipro [GC], n. 56679/00, § 38, CEDU 2004-III]). Non basta, eventualmente, che il ricorrente abbia esperito senza successo un altro ricorso che poteva portare a invalidare il provvedimento in contestazione per motivi estranei alla lamentata violazione di un diritto protetto dalla Convenzione. È la doglianza presentata sotto il profilo della Convenzione che deve essere stata esposta a livello nazionale affinché si possa concludere che sono stati esauriti i «ricorsi effettivi». Sarebbe contrario alla sussidiarietà del meccanismo della Convenzione che un ricorrente, omettendo una possibile argomentazione in riferimento alla Convenzione, possa presentare dinanzi alle autorità nazionali un'altra doglianza per contestare un provvedimento, e successivamente presentare dinanzi alla Corte un ricorso fondato sull'argomentazione basata sulla Convenzione (*Van Oosterwijck c. Belgio*, 6 novembre 1980, §§ 33-34, serie A n. 40, e *Azinas*, sopra citata, § 38).

76. Ciò premesso, la Corte ha frequentemente sottolineato che si deve applicare la regola dell'esaurimento dei ricorsi interni con una certa flessibilità e senza eccessivo formalismo (*Ringeisen c. Austria*, 16 luglio 1971, § 89, serie A n. 13, e *Akdivar e altri*, sopra citata, § 69). Ad esempio, sarebbe troppo formalistico esigere che gli interessati si avvalgano di un ricorso che la stessa giurisdizione suprema del paese non li obbligava a esperire (*D.H. e altri c. Repubblica ceca* [GC], n. 57325/00, §§ 117 e 118, CEDU 2007-IV).

77. Per quanto riguarda l'onere della prova, spetta al Governo che eccepisce il mancato esaurimento convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che nella pratica all'epoca dei fatti. Una volta che ciò è stato dimostrato, spetta al ricorrente stabilire che il ricorso citato dal Governo è stato di fatto esperito o che, per un qualsiasi motivo, tale ricorso non era né adeguato né effettivo tenuto conto dei fatti di causa, o ancora che alcune circostanze particolari dispensavano l'interessato dall'esperirlo (*Akdivar e altri*, sopra citata, § 68, *Demopoulos e altri*, decisione sopra citata, § 69, e *McFarlane c. Irlanda* [GC], n. 31333/06, § 107, 10 settembre 2010).»

85. La Corte rammenta che un ricorso riguardante la legittimità di una privazione della libertà deve, per essere effettivo, offrire al suo autore una prospettiva di cessazione della privazione della libertà contestata (*Mustafa Avci c. Turchia*, n. 39322/12, § 60, 23 maggio 2017). In altre parole, un

ricorso che non permette la liberazione dell'interessato non può essere considerato un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione fintanto che perdura la privazione della libertà contestata. I ricorsi preventivi e i ricorsi risarcitori devono essere complementari (si veda *Selahattin Demirtaş c. Turchia* (n. 2) [GC], n. 14305/17, § 207, 22 dicembre 2020).

86. Tuttavia, la situazione può essere diversa quando la privazione della libertà si è conclusa. Quando un ricorrente afferma che è stato detenuto in violazione del diritto interno – e dunque in violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione – e la detenzione contestata si è conclusa, un'azione risarcitoria che possa portare al riconoscimento della violazione dedotta e di un'indennità è, in linea di principio, un ricorso effettivo che deve essere esperito se la sua efficacia nella pratica è stata stabilita in maniera convincente (*ibidem*, § 208). In questo contesto, la Corte ha esaminato attentamente se l'irregolarità o l'illegittimità di una privazione della libertà fossero state riconosciute nel diritto interno (*ibidem*, § 209 e la giurisprudenza citata).

β) Applicazione nel caso di specie dei principi sopra riportati

87. La Corte osserva, anzitutto, che, a differenza degli stranieri trattenuti in applicazione dell'articolo 14 del decreto n. 286 del 1998, il ricorrente non aveva accesso alla procedura di controllo giurisdizionale prevista dal comma 4 della disposizione in questione, ai sensi del quale il provvedimento con cui il questore sottopone a trattenimento uno straniero in situazione irregolare deve essere esaminato dal giudice di pace entro il termine massimo di quarantotto ore. Se non viene convalidato dal giudice entro tale termine, il provvedimento cessa di produrre i suoi effetti e l'interessato viene liberato (paragrafo 26 *supra*). Ora, non viene contestato che questa procedura non riguarda le riconduzioni successive a un provvedimento di respingimento alla frontiera pronunciato in applicazione dell'articolo 10 del decreto n. 286.

88. Tuttavia, la Corte non è convinta dall'argomentazione del ricorrente, il quale afferma che si è trovato in un vuoto giuridico.

– Sulla natura dei ricorsi di cui doveva disporre il ricorrente nel caso di specie

89. La Corte rammenta la sua giurisprudenza secondo la quale i ricorsi preventivi e risarcitori devono coesistere in maniera complementare in materia di privazione della libertà.

Perciò, un ricorso che riguarda la legittimità di una privazione della libertà, in linea di principio, per essere effettivo, deve permettere la cessazione immediata del provvedimento contestato a seguito di un'eventuale constatazione di illegittimità (*Selahattin Demirtaş*, sopra citata, § 207). Tuttavia, quando un ricorrente lamenta dinanzi alla Corte l'illegittimità di una privazione della libertà che si è già conclusa nel momento in cui viene presentato il ricorso, un'azione risarcitoria che possa portare al riconoscimento della violazione dedotta e di un'indennità è, in linea di

principio, un ricorso effettivo che deve essere esperito se la sua efficacia nella pratica è stata stabilita in maniera convincente (*ibidem*, § 208; si vedano i paragrafi 85 e 86 *supra*).

90. Inoltre, la Corte non può ignorare nel suo esame della questione dell'esaurimento dei ricorsi interni che la presente causa evidenzia importanti divergenze nelle versioni dei fatti presentate dalle parti. Ora, queste divergenze rendono difficile accertare le circostanze di causa, il che può incidere sulla questione se le restrizioni imposte al ricorrente durante il suo rimpatrio costituiscano in sostanza una «privazione della libertà» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione (paragrafo 66 *supra*).

91. A questo proposito, e rammentando il carattere essenzialmente sussidiario del suo ruolo, la Corte ritiene appropriato menzionare due principi costanti della sua giurisprudenza relativa all'esaurimento dei ricorsi interni, come ha fatto recentemente nella sentenza *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* ([GC], n. 24827/14, § 170, 1° giugno 2023).

In primo luogo, anche negli Stati le cui giurisdizioni civili possono, o addirittura devono, esaminare d'ufficio le controversie ad esse sottoposte (ossia applicare il principio *jura novit curia*), i ricorrenti non sono dispensati dal loro obbligo di presentare dinanzi ad esse le doglianze che potrebbero voler sottoporre alla Corte successivamente, fermo restando che per dare una valutazione sul rispetto della regola dell'esaurimento dei ricorsi interni, la Corte deve tenere conto non soltanto dei fatti, ma anche delle argomentazioni giuridiche presentate dinanzi alle autorità interne (*ibidem*, § 171).

In secondo luogo, non basta che l'esistenza di una violazione della Convenzione sia «evidente» alla luce dei fatti del caso in esame o delle osservazioni sottoposte dal ricorrente. Quest'ultimo deve, invece, averla contestata effettivamente (espressamente o in sostanza) in modo che non sussista alcun dubbio sulla questione se egli abbia di fatto sottoposto a livello interno la doglianza che ha successivamente sottoposto alla Corte (*ibidem*, § 172).

92. Per quanto riguarda il caso di specie, di conseguenza, nell'ipotesi in cui il ricorrente disponesse nel diritto italiano di un ricorso effettivo per contestare le restrizioni in questione, quest'ultimo era tenuto a sottoporre alle giurisdizioni competenti, come ha fatto dinanzi alla Corte, da una parte la sua tesi secondo la quale tali restrizioni costituiscono una «privazione della libertà» e, dall'altra, la sua argomentazione relativa all'assenza di base giuridica.

93. Tenuto conto dei principi giurisprudenziali sopra citati e delle circostanze del caso in esame, il compito della Corte consiste nel verificare se il ricorrente abbia rispettato il suo obbligo di esaurire i ricorsi disponibili nel diritto italiano allo scopo di far accertare se le circostanze del suo rimpatrio fossero costitutive di una «privazione della libertà» e, eventualmente, di fare esaminare la legittimità di tale misura.

– *Sui ricorsi menzionati dal Governo*

94. Il Governo afferma che, ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il ricorrente avrebbe potuto presentare, sia contro lo Stato che contro l'armatore, un ricorso risarcitorio per contestare una privazione della libertà irregolare e chiedere un risarcimento danni. Inoltre, afferma che il ricorrente avrebbe potuto chiedere la sua liberazione immediata, per mezzo di un'azione d'urgenza, in applicazione dell'articolo 700 del CPC.

95. Per quanto riguarda il ricorso risarcitorio, il Governo non ha prodotto dinanzi alla Corte alcun esempio giurisprudenziale, ma rinvia comunque alla Risoluzione CM/ResDH(2021)424 del 2 dicembre 2021, con la quale, afferma, il Comitato dei Ministri ha posto fine al controllo dell'esecuzione della sentenza della Corte nel caso *Khlaifia e altri* dopo aver riconosciuto l'effettività del suddetto ricorso risarcitorio – combinato con il ricorso preventivo previsto dall'articolo 700 del CPC – per quanto riguarda i casi di detenzione di stranieri.

96. A questo proposito, la Corte esamina gli esempi giurisprudenziali che il Governo aveva prodotto dinanzi al Comitato dei Ministri nell'ambito della procedura di esecuzione sopra citata, ossia le sentenze della corte d'appello di Roma nn. 7206/2019, 2454/2021 e 2958/2024. In queste decisioni, le giurisdizioni civili adite in applicazione dell'articolo 2043 del codice civile, dopo aver riconosciuto l'esistenza di situazioni di privazione della libertà illegittime, avevano condannato il Ministero dell'Interno a risarcire i ricorrenti per i danni morali che questi ultimi avevano subito.

La Corte osserva che, contrariamente a quanto afferma il ricorrente, la corte d'appello di Roma non si è limitata in queste cause ad accordare dei risarcimenti per violazioni previamente accertate da altri organi giurisdizionali: essa stessa ha ammesso, dopo aver esaminato le circostanze di causa, che gli interessati erano stati vittime di violazioni del loro diritto alla libertà personale, rinviando peraltro esplicitamente all'articolo 5 della Convenzione e alla giurisprudenza pertinente della Corte.

97. La Corte osserva, così come il ricorrente, che le cause esaminate dalla corte d'appello di Roma differiscono dal caso di specie in quanto riguardavano dei casi nei quali il mantenimento di stranieri nel centro di permanenza era stato disposto senza rispettare i criteri stabiliti dall'articolo 14 del decreto n. 286 del 1998 (sentenza n. 7206/2019), oppure, dopo essere stato regolarmente ordinato, aveva perso il proprio fondamento giuridico a causa dell'annullamento del provvedimento di espulsione nei confronti dell'interessato (sentenza n. 2454/2021), o ancora costituiva una violazione in quanto non era stato rispettato il diritto a un procedimento contraddittorio dinanzi al giudice di pace (sentenza n. 2958/2024).

98. Tuttavia, la Corte considera che queste decisioni, sebbene posteriori ai fatti del caso di specie, dimostrino con sufficiente certezza che i giudici civili che decidono ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile sono competenti per sanzionare le autorità nazionali per privazioni di libertà di cui

avrebbero constatato il carattere irregolare sotto vari aspetti, e per riconoscere, se del caso, un risarcimento in riparazione del danno subito. Nulla indica che, nel caso specifico del ricorrente, un ricorso risarcitorio non avrebbe avuto alcuna prospettiva di concludersi con esito positivo se l'interessato avesse denunciato una privazione della libertà successiva all'adozione di un provvedimento di respingimento alla frontiera che era esso stesso regolare. La Corte osserva, inoltre, che il ricorrente avrebbe potuto presentare un ricorso risarcitorio contro l'armatore o il comandante della nave, in quanto l'articolo 2043 del codice civile può essere utilizzato sia nei confronti delle autorità nazionali che nei confronti di privati e di società private (paragrafo 70 *supra*).

99. La Corte, contrariamente al ricorrente, non è convinta che l'assenza di precedenti giurisprudenziali nell'ambito specifico dei respingimenti immediati di stranieri alla frontiera permetta di concludere che il ricorso in questione è privo di effettività. Essa osserva che l'assenza di una giurisprudenza nazionale consolidata e antecedente alla data di presentazione del ricorso si può spiegare, nel caso di specie, con il fatto che il ricorso – che non è né nuovo né speciale – citato dal Governo non è stato mai esperito dagli interessati in questo contesto specifico (si veda, *mutatis mutandis*, *Gherghina c. Romania* (dec.) [GC], n. 42219/07, § 100, 9 luglio 2015). Essa rammenta che il semplice fatto di nutrire dei dubbi sulle prospettive di successo di un determinato ricorso che non è con ogni evidenza destinato ad avere esito negativo non costituisce un motivo idoneo a giustificare il fatto di non avvalersene (*Vučković e altri*, § 74, e i riferimenti ivi citati, e *Duarte Agostino e altri*, decisione sopra citata, § 225). Inoltre, in un ordinamento giuridico nel quale i diritti fondamentali sono protetti dalla Costituzione, spetta al soggetto leso dimostrare la portata di tale protezione, e quest'ultimo deve dare alle giurisdizioni nazionali la possibilità di far evolvere i diritti in questione attraverso l'interpretazione (*Vučković e altri*, sopra citata, § 84).

Se avesse adito il tribunale competente presentando un ricorso ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il ricorrente avrebbe offerto ai giudici nazionali la possibilità di sviluppare la loro giurisprudenza in materia, il che probabilmente sarebbe andato a beneficio di tutte le altre persone che si trovano in una situazione simile o analoga (*Gherghina*, sopra citata, § 106).

100. La Corte considera che è stato sufficientemente dimostrato che il ricorso risarcitorio che il Governo rimprovera al ricorrente di non aver esperito non può essere escluso in quanto non disponibile o non effettivo. L'esercizio da parte del ricorrente di questo ricorso avrebbe offerto alle giurisdizioni interne la possibilità non soltanto di stabilire se le circostanze del caso costituissero una «privazione della libertà», ma anche di controllare la legittimità della privazione della libertà dedotta e, eventualmente, di risarcire l'interessato in caso di constatazione di una violazione dell'articolo 5 della Convenzione.

101. Dato che la privazione della libertà dedotta dal ricorrente si era già conclusa al momento in cui è stato presentato il ricorso, le caratteristiche del ricorso risarcitorio sarebbero sufficienti per soddisfare i requisiti fissati dalla giurisprudenza della Corte ai fini dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (paragrafo 89 *supra*).

102. Tuttavia, poiché il Governo afferma che i ricorsi che esso indica avrebbero permesso anche di ottenere un provvedimento che disponesse la liberazione del ricorrente, la Corte ritiene utile esaminarne l'effettività anche sotto questo aspetto.

103. Il Governo afferma che, nel diritto italiano, chiunque può presentare al giudice ordinario una domanda di provvedimento d'urgenza in applicazione dell'articolo 700 del CPC. Questo ricorso conferisce al giudice il potere di ordinare delle misure provvisorie d'urgenza allo scopo di preservare un diritto che può essere leso, e di evitare dei danni imminenti e irreparabili (paragrafo 23 *supra*). Secondo il Governo, un ricorso presentato a questo titolo, associato a un'azione risarcitoria ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, avrebbe potuto garantire che fosse pronunciato un provvedimento d'urgenza ai fini della liberazione del ricorrente.

104. Nelle tre decisioni prodotte dal Governo, i tribunali di Trieste, Roma e Palermo hanno ciascuno accolto delle domande di provvedimenti urgenti presentate dinanzi ad essi da alcuni richiedenti protezione internazionale in applicazione dell'articolo 700 del CPC. Infatti, essi hanno considerato che le autorità amministrative avevano negato ingiustamente l'esame delle domande di protezione internazionale in questione e, per evitare qualsiasi effetto pregiudizievole e irreversibile per gli interessati (*periculum in mora*) (rischio di espulsione, impossibilità di accedere a forme di assistenza e di insediarsi sul territorio), hanno ordinato alle autorità amministrative di ricevere ed esaminare le domande in questione entro breve termine, in attesa dell'esito delle procedure sul merito relativi alla questione della protezione internazionale.

105. Il Governo ammette che, a tutt'oggi, non vi è alcun esempio di casi nei quali un giudice adito ai sensi dell'articolo 700 CPC abbia ordinato la liberazione della persona interessata. Il ricorrente ritiene che questa circostanza dimostri che il ricorso in questione non è effettivo.

106. La Corte, da parte sua, ribadisce le considerazioni che ha formulato sopra per quanto riguarda l'assenza di precedenti giurisprudenziali relativi all'esercizio di un ricorso risarcitorio in un ambito specifico (paragrafo 99 *supra*). Ora, essa ritiene che il ricorrente, se aveva dei dubbi sulla possibilità di ottenere un provvedimento d'urgenza finalizzato alla sua liberazione, fosse tenuto a dissiparli rivolgendosi alle giurisdizioni nazionali.

107. Per quanto riguarda l'argomentazione del ricorrente che consiste nell'affermare che, in assenza di termini per l'esame predefiniti, una richiesta di provvedimento d'urgenza non avrebbe garantito una decisione rapida (paragrafo 78 *supra*), la Corte rammenta che la questione se il diritto a una

decisione entro breve termine sia stato rispettato deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso di specie (*Ilseher c. Germania* [GC], nn. 10211/12 e 27505/14, § 252, 4 dicembre 2018, con i riferimenti ivi citati).

Essa ritiene che non sia suo compito speculare, in astratto, sulla questione se, qualora avesse presentato dinanzi alle giurisdizioni nazionali una domanda di provvedimento d'urgenza subito dopo la sua presa in carico a bordo della nave *Splendid* denunciando il rischio di un danno imminente e irreparabile, il ricorrente avrebbe potuto ottenere una decisione entro un termine compatibile con la sua liberazione.

108. La Corte osserva, del resto, che il ricorrente è potuto rimanere in contatto con i suoi familiari e il suo avvocato per tutto il viaggio. Quest'ultimo ha immediatamente presentato un reclamo amministrativo mettendo in discussione la regolarità del provvedimento di respingimento alla frontiera opposto al ricorrente, che ha quindi potuto beneficiare di un'assistenza giuridica effettiva (si veda, *a contrario*, *Amuur*, sopra citata, § 45). Del resto, il ricorrente non ha sostenuto né dinanzi alla Corte né dinanzi alle autorità nazionali di avere avuto delle difficoltà nel ricevere assistenza. In queste circostanze, la Corte non vede alcun ostacolo all'accessibilità dei ricorsi in questione (si vedano, *a contrario*, *Rahimi c. Grecia*, n. 8687/08, § 120, 5 aprile 2011, e *J.B. e altri c. Malta*, n. 1766/23, 22 ottobre 2024). Essa osserva, del resto, che, ai sensi dell'articolo 669 *sexies* del CPC, un giudice può decidere senza sentire le parti (paragrafo 23 *supra*).

109. Come sopra indicato, il semplice fatto di nutrire dei dubbi sulle prospettive di successo di un determinato ricorso che non è con ogni evidenza destinato ad avere esito negativo non costituisce un motivo idoneo a giustificare il fatto di non avvalersene (*Vučković e altri*, § 74, e i riferimenti ivi citati, e *Duarte Agostino e altri*, decisione sopra citata, § 225).

110. Di conseguenza, la Corte ritiene che il ricorrente non abbia esperito i ricorsi disponibili ed effettivi, e che non abbia dunque fatto quanto necessario per permettere alle giurisdizioni nazionali di svolgere il loro ruolo fondamentale nel meccanismo di salvaguardia istituito dalla Convenzione, dato che quello della Corte ha un carattere sussidiario rispetto al loro (si veda, in confronto, *Vučković e altri*, sopra citata, § 90; si veda anche *Comunità ginevrina di azione sindacale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, § 164, 27 novembre 2023).

111. Essa ritiene che questa conclusione riguardi anche la doglianza presentata sotto il profilo dell'articolo 5 § 2, che, non essendo mai stata presentata dal ricorrente dinanzi alle giurisdizioni nazionali, non ha potuto essere esaminata da queste ultime.

112. La Corte osserva che il ricorrente, se avesse soddisfatto l'obbligo di esaurire i ricorsi interni secondo le norme e le procedure disponibili prescritte dal diritto nazionale, non soltanto avrebbe offerto alle giurisdizioni interne la possibilità di dirimere la questione se le restrizioni in contestazione costituissero o meno una «privazione della libertà» e, eventualmente, se

fossero compatibili con la Convenzione, ma avrebbe anche permesso alla Corte, qualora il ricorrente avesse deciso di presentare le proprie doglianze dinanzi ad essa, di decidere tenendo conto delle conclusioni di fatto e di diritto di tali giurisdizioni, nonché della valutazione operata da queste ultime (si veda, *mutatis mutandis*, *Duarte Agostino e altri*, decisione sopra citata, § 226).

113. Inoltre, la Corte non può ignorare che i fatti del caso di specie si sono svolti in un contesto di controllo alle frontiere nazionali da parte dell'Italia, che si trova in prima linea nella gestione dei flussi migratori provenienti da alcune regioni dell'Africa e del Medio Oriente. La Corte rammenta che gli Stati contraenti, in virtù di un principio di diritto internazionale ben consolidato e fatti salvi gli impegni derivanti per essi dai trattati, compresa la Convenzione, hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei non nazionali (si vedano, tra altre, *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 41, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, § 167-168, 13 febbraio 2020). Essa ritiene che, in questo ambito, sia ancora più importante offrire ai giudici nazionali la possibilità di interpretare il diritto interno e di prevenire nell'ordinamento giuridico nazionale le violazioni della Convenzione, o di porvi rimedio.

114. Infine, la Corte osserva che la presente causa riguarda da vicino delle questioni che rientrano nel diritto dell'Unione europea, in quanto le circostanze addotte dal ricorrente rientrano nel processo di non ammissione nel territorio nazionale regolato dalle disposizioni del codice Schengen e del suo allegato V (paragrafi 75 e 82 *supra*).

115. Essa osserva che, alla luce del funzionamento del sistema di controllo delle frontiere esterne dello spazio Schengen, la riconduzione di un cittadino di un paese terzo che non soddisfa i requisiti per l'ingresso da parte del vettore – il quale è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari per la riconduzione a pena di sanzioni – è parte integrante del suddetto processo di non ammissione nel territorio nazionale, ed è basato sul provvedimento di respingimento alla frontiera (paragrafi 36 e 37 *supra*). In queste circostanze, si pone tra l'altro la questione se tale provvedimento di respingimento costituisca la base giuridica delle restrizioni che il ricorrente afferma di avere subito nell'ambito della sua riconduzione, anche a voler supporre che queste ultime costituiscano, in sostanza, una «privazione della libertà». Ora, in assenza di un procedimento pendente dinanzi ad esse, le giurisdizioni italiane non hanno avuto l'opportunità di valutare, né sulla base di argomentazioni proposte dalle parti, né d'ufficio, alcuna questione legata all'interpretazione delle disposizioni del codice Schengen e del suo allegato V, e alla sua compatibilità con il rispetto dei diritti fondamentali, se del caso per il tramite di un rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE.

116. Alla luce di queste considerazioni, anche a voler supporre che l'articolo 5 sia applicabile nel caso di specie, l'eccezione preliminare di

mancato esaurimento dei ricorsi interni sollevata dal Governo deve essere accolta dalla Corte.

117. Di conseguenza, le doglianze del ricorrente presentate sotto il profilo dell'articolo 5 §§ 1 e 2 sono irricevibili per mancato esaurimento dei ricorsi interni ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, e devono essere respinte in applicazione dell'articolo 35 § 4.

B. Articolo 5 § 4 della Convenzione

118. Il ricorrente afferma che non disponeva, durante la sua detenzione, di alcun ricorso interno effettivo idoneo a permettergli di contestare la privazione della libertà di cui riteneva di essere vittima. Egli considera che ciò costituisca una violazione dell'articolo 5 § 4, così formulato:

«4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.»

119. Il Governo contesta la doglianza del ricorrente.

120. La Corte ritiene che questa doglianza sia basata sugli stessi fatti e non sollevi alcuna questione distinta da quelle che ha esaminato sotto il profilo dell'articolo 5 § 1 *supra*. Di conseguenza, anche questa doglianza è irricevibile per mancato esaurimento dei ricorsi interni ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, e deve essere respinta in applicazione dell'articolo 35 § 4.

C. Articolo 5 § 5 della Convenzione

121. Il ricorrente afferma che non disponeva nel diritto italiano di alcun mezzo idoneo a permettergli di ottenere un risarcimento per le violazioni dell'articolo 5 di cui sostiene di essere stato vittima.

Egli invoca l'articolo 5 § 5 della Convenzione, così formulato:

«Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.»

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

123. La Corte rammenta che il paragrafo 5 dell'articolo 5 della Convenzione è rispettato quando si può chiedere riparazione per una privazione della libertà operata in condizioni contrarie ai paragrafi 1, 2, 3 o 4 (*Wassink c. Paesi Bassi*, 27 settembre 1990, § 38, serie A n. 185-A). Il diritto alla riparazione di cui al paragrafo 5 presuppone dunque che sia stata accertata una violazione di uno di questi altri paragrafi da parte di un'autorità nazionale o della Corte (*N.C. c. Italia* [GC], n. 24952/94, § 49, CEDU 2002-X, e *Balta c. Turchia* (dec.), n. 51359/09, 9 dicembre 2014).

124. Poiché la Grande Camera ha dichiarato irricevibili le doglianze presentate sotto il profilo dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4 della Convenzione

(paragrafi 118 e 120 *supra*), la doglianza formulata sotto il profilo dell'articolo 5 § 5 è incompatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione e deve essere respinta, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 di quest'ultima.

III. SULLE DEDOTTE VIOLAZIONI DEGLI ARTICOLI 3 E 13 DELLA CONVENZIONE

125. L'articolo 3 della Convenzione recita:

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

126. L'articolo 13 della Convenzione recita:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

A. Osservazioni delle parti

127. Il Governo afferma che il ricorrente è stato ospitato in una cabina di undici metri quadrati dotata di un bagno privato e di tutte le comodità necessarie, cabina che, sebbene sotto sorveglianza, l'interessato poteva benissimo lasciare per passare del tempo all'aria aperta, di giorno come di notte. Il Governo argomenta, infine, che il ricorrente è rimasto in possesso di tutti i suoi effetti personali per tutta la durata del viaggio. Di conseguenza, ritiene che il soggiorno del ricorrente a bordo della nave *Splendid* si sia svolto in condizioni compatibili con l'articolo 3 della Convenzione.

128. Inoltre, il Governo afferma dinanzi alla Grande Camera che il ricorrente disponeva di vari ricorsi idonei a offrirgli una riparazione adeguata per tutte le violazioni dedotte. Ribadendo le sue argomentazioni a sostegno dell'eccezione di mancato esaurimento formulata sotto il profilo dell'articolo 5, il Governo afferma, in particolare, che il ricorrente avrebbe potuto esperire i ricorsi previsti dagli articoli 700 del CPC e 2043 del codice civile.

129. Il ricorrente, da parte sua, contesta le condizioni materiali del suo soggiorno a bordo della nave *Splendid*, che definisce inumane e degradanti. Egli afferma che è stato confinato per sette giorni in una cabina dotata di una porta a barre metalliche chiusa a chiave dall'esterno, sotto la costante sorveglianza degli agenti di sicurezza, e che tale soggiorno non si è svolto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana.

130. Inoltre, il ricorrente afferma, sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione, che non disponeva di alcun ricorso interno per contestare tale situazione.

B. Valutazione della Corte

131. La Corte ritiene non doversi esaminare la questione se il ricorrente abbia esaurito le vie di ricorso interne. Essa considera, infatti, per i motivi di seguito esposti, che questa parte del ricorso, in ogni caso, è manifestamente infondata.

132. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, un maltrattamento deve raggiungere un minimo di gravità per ricadere nelle previsioni dell'articolo 3 della Convenzione. La valutazione di questo minimo è relativa per definizione; essa dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dalla durata del trattamento e dai suoi effetti fisici o psichici nonché, a volte, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima. Le denunce di maltrattamenti devono essere suffragate da elementi di prova appropriati. Per la valutazione di questi elementi, la Corte applica il principio della prova «al di là di ogni ragionevole dubbio», e tale prova può risultare da una serie di indizi, o di presunzioni non confutate, sufficientemente gravi, precisi e concordanti (*Ramirez Sanchez c. Francia* [GC], n. 59450/00, § 117, CEDU 2006-IX, *Gäfgen*, sopra citata, § 92, e *Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, § 82, CEDU 2015).

133. Per quanto riguarda, in particolare, il trattenimento di potenziali immigrati e le loro condizioni di vita in questo contesto, la Corte ha riassunto la giurisprudenza e i principi generali pertinenti nella causa *Khlaifia e altri* (sentenza sopra citata, §§ 158-177). Inoltre, essa ha applicato questi principi a casi di confinamento di stranieri che non rientravano nelle previsioni dell'articolo 5 della Convenzione (*Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], n. 47287/15, §§ 188, 189 e 249, 21 novembre 2019). Essa rammenta che, oltre alla necessità di disporre di uno spazio personale sufficiente, altri aspetti delle condizioni materiali di detenzione sono pertinenti per la valutazione del rispetto dell'articolo 3 in tali casi. Tra questi elementi pertinenti vi sono, in particolare, l'accesso a un luogo di passeggiata all'esterno, l'accesso all'aria o alla luce naturali, l'aerazione e il rispetto delle norme sanitarie e delle condizioni di igiene elementari (si vedano, per esempio, *Tabesh c. Grecia*, n. 8256/07, §§ 38-44, 26 novembre 2009, *A.A. c. Grecia*, n. 12186/08, §§ 57-65, 22 luglio 2010, *E.A. c. Grecia*, n. 74308/10, §§ 50-51, 30 luglio 2015, *Abdi Mahamud c. Malta*, n. 56796/13, §§ 89-90, 3 maggio 2016, *Alimov c. Turchia*, n. 14344/13, §§ 84-85, 6 settembre 2016, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, nn. 25794/13 e 28151/13, §§ 113-114, 22 novembre 2016, e *Khlaifia e altri*, sopra citata, § 167).

134. Nel caso di specie, la Corte osserva anzitutto che il ricorrente non presentava una vulnerabilità particolare, dovuta al suo percorso migratorio, alla sua età o al suo stato di salute (si veda, *a contrario*, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], n. 30696/09, § 232, CEDU 2011). Essa osserva, inoltre, che non viene contestato che la cabina nella quale l'interessato è stato confinato, che aveva una superficie di undici metri quadrati, presentava delle dimensioni e

delle condizioni di igiene accettabili, ed era inoltre munita di un oblò che permetteva l'aerazione e dava accesso alla luce naturale.

Inoltre, nulla indica che il ricorrente abbia sofferto di mancanza di cibo o di acqua potabile, o che la qualità di questi ultimi fosse scarsa.

Per di più, il ricorrente non è stato privato né dei suoi effetti personali né del suo telefono cellulare, con il quale ha potuto comunicare con l'esterno e colloquiare senza restrizioni con il suo avvocato e con i suoi familiari in merito alla sua situazione (*Ilias e Ahmed*, sopra citata, §194).

135. Per quanto riguarda l'accesso all'aria aperta, la Corte osserva che non è stato stabilito al di là di ogni ragionevole dubbio che, come egli afferma, al ricorrente è sempre stato negato il permesso di uscire dalla cabina.

Anche se è vero che la frequenza e la durata delle uscite non sono state precisate dal Governo, nulla permette di concludere in maniera definitiva che l'accesso all'area aperta e alla luce naturale sia stato ristretto a tal punto da rendere il confinamento del ricorrente incompatibile con l'articolo 3 (*Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, §§ 143-48, 10 gennaio 2012).

136. Ad ogni modo, la Corte osserva che il confinamento del ricorrente è durato sette giorni. Ora, la durata della privazione della libertà è uno dei fattori di cui è necessario tenere conto nella valutazione delle condizioni di detenzione in riferimento alle garanzie dell'articolo 3 (si veda, tra altre, *Muršić c. Croazia* [GC], n. 7334/13, § 103, 20 ottobre 2016). La Corte ha dunque constatato delle violazioni dell'articolo 3 nonostante la breve durata della privazione della libertà in cause nelle quali le condizioni materiali del trattenimento erano insoddisfacenti sotto vari punti di vista, in particolare a causa di una situazione di grave sovraffollamento o di vulnerabilità delle persone detenute (si veda la giurisprudenza citata e descritta nella sentenza *Khlaifia*, sopra citata, § 196).

137. Tenuto conto delle considerazioni che precedono e della durata del confinamento del ricorrente, la Corte conclude che le condizioni generali di accoglienza a bordo della nave *Splendid*, sebbene abbiano potuto causare all'interessato un sentimento di frustrazione, non hanno raggiunto la soglia minima di gravità richiesta affinché il confinamento in questione possa rientrare nelle previsioni dell'articolo 3 della Convenzione.

138. Di conseguenza, la doglianza del ricorrente formulata sotto il profilo dell'articolo 3 della Convenzione deve essere considerata manifestamente infondata e deve essere respinta in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

139. Di conseguenza, in assenza di una doglianza difendibile sotto il profilo di questa disposizione, la doglianza presentata ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, legata alla prima, è manifestamente infondata e deve essere anch'essa respinta in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

DECISIONE MANSOURI c. ITALIA

Per questi motivi, la Corte, a maggioranza,

Dichiara il ricorso irricevibile.

Fatta in francese e in inglese, e poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo a Strasburgo, il 29 aprile 2025.

Søren Prebensen
Cancelliere aggiunto

Marko Bošnjak
Presidente