

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

C.G. E ALTRI c. BULGARIA

(Ricorso n. 1365/07)

SENTENZA

STRASBURGO

24 Aprile 2008

FINALE

24 LUGLIO 2008

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire dei ritocchi di forma.

Nel caso C.G. e altri c. Bulgaria,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Quinta Sezione), riunita in una Camera composta da:

Peer Lorenzen, *Presidente*,

Snejana Botoucharova,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *giudici*,

e Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 1mo Aprile 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 1365/07) contro la Repubblica di Bulgaria con il quale C.G., T.H.G. e T.C.G. ("i ricorrenti") hanno adito la Corte il 5 dicembre 2006 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione"). Il primo ricorrente è un cittadino turco nato nel 1968 ed attualmente residente in Turchia. La seconda e terza ricorrente cittadine bulgare nate rispettivamente nel 1968 e nel 1996 e residenti in Plovdiv, Bulgaria, sono sua moglie e sua figlia.

2. I ricorrenti sono rappresentati dinanzi alla Corte da M. Ekimdzhev e K. Boncheva, avvocati presso il foro di Plovdiv. Il Governo bulgaro ("il Governo") è rappresentato dal suo agente del Ministero della Giustizia, M. Dimova. Il Governo turco, informato il 15 Marzo 2007 del suo diritto di intervento nella causa (articolo 36 § 1 della Convenzione ed articolo 44 § 1 del Regolamento della Corte), non si è avvalso di tale facoltà.

3. I ricorrenti sostengono che l'espulsione del primo ricorrente dalla Bulgaria ha costituito un'ingerenza ingiustificata nel loro diritto al rispetto della vita familiare, consacrato nell'articolo 8 della Convenzione. Essi affermano inoltre che non hanno avuto alcun ricorso interno effettivo contro di essa, contrariamente all'articolo 13 della Convenzione. Infine, il primo ricorrente lamenta anche che la sua espulsione è stata effettuata in violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

4. Il 13 marzo 2007 la Corte ha deciso di concedere priorità al ricorso in virtù dell'articolo 41 del Regolamento della Corte. Nello stesso giorno essa ha dichiarato il ricorso parzialmente inammissibile ed ha deciso di comunicare al Governo le accuse relative all'ingerenza nella vita familiare

dei ricorrenti ed alla ritenuta mancanza di ricorsi in relazione ad essa, e la denuncia del primo ricorrente relativa all'illegittimità della sua espulsione. In virtù della previsione dell'articolo 29 § 3 della Convenzione, la Corte ha deciso di esaminare il merito del ricorso insieme alla sua ammissibilità.

FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

5. Il primo ricorrente si è trasferito in Bulgaria nel 1992. Il 9 Aprile 1996 ha ivi sposato la seconda ricorrente. Subito dopo il matrimonio egli ha ottenuto un permesso permanente di soggiorno. La loro figlia, la terza ricorrente, è nata in Bulgaria il 24 Maggio 1996. Prima del 2005 il primo ricorrente ha lavorato come autista per una società a responsabilità limitata presso Plovdiv.

A. L'espulsione del primo ricorrente

6. L'8 giugno 2005 il Direttore regionale degli affari interni di Plovdiv ha emesso un ordine di espulsione nei confronti del primo ricorrente. Egli ha privato lo stesso del diritto di residenza in Bulgaria e lo ha allontanato dal territorio bulgaro per un periodo di dieci anni, "per il motivo che [egli] presenta[va] una seria minaccia per la sicurezza nazionale ed in considerazione delle ragioni esposte nel fascicolo n. S-6923/ 08.06.2005 dal capo del dipartimento di sicurezza dell'ufficio direttivo regionale del ministero degli affari interni di Plovdiv". La decisione del direttore fa riferimento ai paragrafi 42(1) e (2) e 42a(1) della legge sugli stranieri del 1998, letta insieme ai paragrafi 10(1)(1) e (1)(3) (vedi paragrafi 18 e 20 più sotto). Non sono state fornite motivazioni di fatto, conformemente al paragrafo 46(3) della legge (vedi paragrafo 23 più sotto). L'ordine prevedeva inoltre che il primo ricorrente fosse detenuto fino a che esso non fosse stato portato ad esecuzione. Infine, esso specificava che era soggetto a riesame dinanzi al Ministero degli Affari Interni, ma non a giudizio di appello, conformemente al paragrafo 46(2) della legge, e che era immediatamente esecutivo, come previsto nel paragrafo 44(4) della legge (vedi paragrafi 19 e 22 più sotto).

7. Alle 6.30 a.m. del 9 giugno 2005 il primo ricorrente è stato convocato presso la stazione di polizia di Plovdiv, dove gli è stato notificato l'ordine ed è stato detenuto in vista della sua espulsione. Egli è stato deportato in Turchia nello stesso giorno, senza essergli concesso di contattare sua moglie e sua figlia o un avvocato.

B. I procedimenti contro l'espulsione del primo ricorrente

1. Il ricorso dinanzi al Ministro degli Affari Interni

8. Una volta in Turchia, il primo ricorrente ha incaricato un legale in Bulgaria con l'aiuto di sua moglie – la seconda ricorrente –, ed il 16 giugno 2005 ha proposto ricorso dinanzi al Ministro degli Affari Interni. Egli ha sostenuto di aver avuto per molti anni una stabile vita familiare in Bulgaria e lamentato che pur essendo stato condotto alla stazione di polizia il 9 giugno 2005 non era stato informato del perché egli era considerato una minaccia alla sicurezza nazionale. Tale circostanza non gli è stata resa chiara nemmeno dalla decisione di espulsione, la quale ha semplicemente fatto riferimento alle disposizioni di legge sulle base delle quali essa è stata adottata. Il primo ricorrente inoltre ha denunciato che non era stato informato della proposta che era servita come base della decisione. Tutto ciò ha costituito una inadempienza nel fornire le motivazioni, in violazione delle regole della procedura amministrativa.

9. Con una lettera del 30 giugno 2005 inviata presso il precedente indirizzo in Bulgaria del primo ricorrente, il capo del dipartimento ricorsi del Ministero degli Affari Interni lo ha informato del fatto che il Ministro aveva respinto il ricorso con una decisione del 29 giugno 2005, poiché l'ordine impugnato era stato emesso da un'autorità competente, nella forma corretta, nel rispetto delle regole sostanziali e procedurali applicabili e conformemente allo scopo della legge.

2. I procedimenti legali di riesame

10. Il 20 luglio 2005 il primo ricorrente ha richiesto il riesame giudiziario dell'ordine del Ministro da parte della Suprema corte amministrativa. Egli ha sostenuto che alcuna motivazione gli era stata fornita in merito alla decisione, privandolo di ogni protezione contro l'arbitrio poiché non era stato in grado di conoscere quali azioni a suo carico erano state ritenute una minaccia alla sicurezza nazionale. Egli ha inoltre sostenuto che le misure adottate nei suoi confronti hanno costituito un'ingerenza nella sua vita familiare. Tuttavia, le autorità hanno ignorato tutto ciò e non hanno esaminato se era stato operato un giusto bilanciamento tra i suoi diritti e l'interesse pubblico, contrariamente a quanto prevede l'articolo 8 della Convenzione, il quale ha costituito parte del diritto interno. A tal proposito egli ha fatto riferimento alla sentenza della Corte sul caso *Al-Nashif c. Bulgaria* (n. 50963/99, 20 giugno 2002), la quale aveva precedentemente portato la Suprema corte amministrativa a mutare il suo indirizzo giurisprudenziale in tale ambito (vedi paragrafo 25 più sotto).

11. Il 10 Agosto 2005 la Suprema corte amministrativa ha informato il primo ricorrente che il caso era stato trasferito alla Corte regionale di Plovdiv.

12. L'udienza prevista per il 9 Dicembre 2005 non si è tenuta poiché il Direttore regionale degli affari interni di Plovdiv non aveva ricevuto la copia del ricorso per il giudizio di appello.

13. L'udienza ha avuto luogo il 24 febbraio 2006. La Corte ha ammesso come prova il fascicolo n. S-6923/08.06.2005, che ha fatto da base per la decisione contro il primo ricorrente. Al primo ricorrente non è stato permesso di prendere conoscenza di tale documento.

14. Con sentenza dell'8 Marzo 2006 la corte regionale di Plovdiv ha rigettato il ricorso. In primo luogo, essa ha sostenuto che l'impedimento dell'esame giudiziario previsto nel paragrafo 46(2) della legge sugli stranieri del 1998 (vedi paragrafo 22 più sotto) era contrario alla Convenzione ed era per tale motivo da ignorare. Essa ha fatto riferimento al caso *Al-Nashif* (cit.) ed alla giurisprudenza rilevante della Suprema corte amministrativa (vedi paragrafo 25 più sotto). Esaminando il ricorso nel merito, la corte ha sostenuto:

“Le misure coercitive sono fondate ... sul fatto che [il primo ricorrente] rappresenta un seria minaccia alla sicurezza nazionale, per le ragioni esposte nel fascicolo n. S-6923/08.06.2005...

Nel confermare l'ordine impugnato, il Ministero degli Affari Interni specifica che la prova raccolta dimostra chiaramente che [il primo ricorrente] è un membro di una banda criminale dedita al traffico illecito di droga; ciò, da una parte, costituisce una giustificazione come previsto nel paragrafo 10(1)(3) della [legge sugli stranieri del 1998], e, dall'altra, è una circostanza necessaria affinché l'autorità amministrativa adotti misure coercitive. Sotto il paragrafo 42 della [legge sugli stranieri del 1998], 'l'espulsione di uno straniero deve essere eseguita se la sua presenza nello Stato costituisce una seria minaccia alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico'. In seguito all'espulsione, lo straniero deve anche essere privato del diritto di risiedere nella Repubblica di Bulgaria e deve essergli vietato di rientrarvi. L'imposizione di [tali misure] è necessaria nei casi previsti nel paragrafo 10 della [legge sugli stranieri del 1998]. L'ordine fa riferimento ai motivi espressi nel paragrafo 10(1)(3), il quale [prevede l'espulsione obbligatoria di] 'uno straniero che è riconosciuto membro di una banda criminale o organizzazione o di essere coinvolto in attività terroristiche, contrabbando o ricettazione di armi, esplosivi, munizioni, materie prime strategiche, beni e tecnologie con un duplice utilizzo, o nel traffico illegale di sostanze tossiche o psicotrope o precursori o materie prime per la loro produzione'. L'ordine statuisce che ci sono informazioni in tal senso sul fatto che il [primo ricorrente] ha partecipato al traffico illegale di sostanze tossiche e psicotrope e precursori e materie prime per la loro produzione. Ciò è stato stabilito da documenti segreti (classificati conformemente al paragrafo 25 e [Capo 1], Parte 2, punto 22 della [legge sulla protezione di informazioni segrete del 2002 – vedi paragrafi 27 e 28 più sotto]) contenenti la proposta di imporre misure coercitive alle quali l'ordine impugnato fa riferimento. Conformemente a tale fascicolo, i dati provengono da misure segrete di sorveglianza e le informazioni da fonti operative raccolte dal Servizio nazionale per la lotta al crimine organizzato nell'aprile 2005, che dimostrano che [il primo ricorrente] ha agito come intermediario nel rifornimento di droga e mantiene contatti regolari con cittadini bulgari che spacciano stupefacenti e sostanze tossiche nel territorio della città di Plovdiv e Asenovgrad.

Le tre misure adottate nei confronti del [primo ricorrente] sono previste nel paragrafo 42(2) della [legge sugli stranieri del 1998]. ... Ai sensi del paragrafo 46(2)(3) di [tale legge] letta congiuntamente al paragrafo 15(3) della [legge sul procedimento amministrativo del 1979], un ordine deve far riferimento soltanto alle motivazioni legali e non anche a quelle di fatto per l'imposizione di misure coercitive. Come si può rilevare dall'ordine, esso si conforma interamente ai requisiti di [tali disposizioni].

Non vi è disputa sulla competenza dell'autorità che ha emesso l'ordine. [Il primo ricorrente allega] violazioni delle regole della procedura, ma non ne sono state rilevate da parte della corte. Il paragrafo 42 della [legge sugli stranieri del 1998] non prevede speciali regole di procedura... Nessuna violazione procedurale è stata rilevata nel fatto che il fascicolo per le misure coercitive fosse secretato, così come dalla sua ultima pagina si può osservare che esso era stato compilato il 7 giugno 2005 e classificato lo stesso giorno...

[La corte si accinge ora ad esaminare] le eccezioni del [primo ricorrente] relative alla mancanza di motivazioni di fatto per l'imposizione delle misure. Le motivazioni di diritto citate nell'ordine necessitano dell'esistenza di informazioni relative ai fatti cui si fa riferimento ai paragrafi 42 e 42a della [legge sugli stranieri del 1998], lette insieme al paragrafo 10(1)(3). Relativamente alle eccezioni del [primo ricorrente], deve essere posto in rilievo che la [legge fa riferimento a] informazioni relative a fatti piuttosto che prove. La disponibilità di prove produrrebbe conseguenze legali diverse nei confronti del [primo ricorrente].

L'ordine impugnato impone misure coercitive che, conformemente al paragrafo 22 della [legge sui reati e pene amministrativi del 1969], sono applicate allo scopo di evitare e porre fine a reati amministrativi e di altro tipo, così come di prevenire e riparare le loro conseguenze dannose.

L'informazione era stata ottenuta con l'uso di misure di sorveglianza segrete e attraverso fonti operative del Servizio nazionale per la lotta al crimine organizzato, come si può rilevare dal fascicolo citato nell'ordine. Conformemente alla definizione della [legge sui mezzi speciali di sorveglianza del 1997], le misure relative includono mezzi tecnici (mezzi elettronici e meccanici, così come sostanze che sono usate per registrare l'attività di persone monitorate ed oggetti) e metodi operativi (sorveglianza, intercettazioni, inseguimenti, entrata simulata di edifici, indicazione e controllo di corrispondenza e informazioni computerizzate, che sono impiegate durante l'utilizzo di mezzi tecnici) utilizzati per la preparazione di prove fisiche nella forma di videotapes, audiotapes, fotografie e oggetti contrassegnati. Sotto il paragrafo 3 di tale legge, esse possono anche essere utilizzate per prevenire i reati... Essi sono usati contro persone che sono sospettate di preparare o perpetrare o per aver perpetrato gravi crimini. La prova così ottenuta è conservata anche dal Ministero degli affari interni fino all'istituzione di un'investigazione preliminare, o dalle rispettive autorità giudiziarie. Ogni elemento non utilizzato per la costruzione di prove deve essere distrutto.

La natura della fonte dell'informazione che ha condotto all'emanazione dell'ordine impugnato rende impossibile addurre ulteriori prove relativamente ai fatti. Tuttavia, tale mancanza di prove porta a rilevare che le misure coercitive sono state illegittime. Per di più, il [primo ricorrente] non contesta i fatti; egli semplicemente contesta l'uso delle informazioni relativo ad essi quali basi per le misure coercitive imposte. La [corte] rileva che i fatti esposti nel fascicolo possono servire quale base per

l'applicazione del paragrafo 42 e 42a della [legge sugli stranieri del 1998] letta insieme al paragrafo 10(1)(3)]. Alla luce di ciò che precede, la [corte] conclude che l'ordine impugnato era conforme ai requisiti della legge sostanziale.

L'ultima eccezione del [primo ricorrente] concerne la non-conformità dell'ordine impugnato al fine della legge. Egli fa riferimento alla sua prolungata vita familiare in Bulgaria, il suo matrimonio con una cittadina bulgara e la sua figlia di nove anni nata dal matrimonio (tutti fatti che sono stati riconosciuti dalle parti e dalla corte)...

Tuttavia, tutte queste circostanze non hanno alcun rapporto con la legittimità dell'ordine ai sensi del paragrafo 42(1) e (2) della [legge sugli stranieri del 1998], ancor meno con la sua conformità allo scopo della legge, poiché la legge in questione prevede la restrizione di certi diritti al fine di prevenire la commissione di reati.

In tali circostanze, il riferimento del [primo ricorrente] al caso [*Al-Nashif*, cit.] non è pertinente, dal momento che tale caso riguarda il diritto ad un esame giudiziario, che è disponibile per il [primo ricorrente].”

15. Il 28 Marzo 2006 il primo ricorrente ha proposto appello dinanzi alla Suprema corte amministrativa. Egli ha sostenuto che la polizia non ha fornito alcuna prova del fatto che egli avesse fatto alcunché per porre la sicurezza nazionale in pericolo. Essi avevano semplicemente presentato un documento che conteneva l'informazione la cui fonte era sconosciuta. Il così detto “fascicolo” conteneva solo conclusioni generali che erano basate su fatti non resi conoscibili alla corte. Ciò era problematico, poiché il compito della corte è di garantire che la discrezione del potere non sia esercitata in modo arbitrario. Per di più, non vi erano fatti oggettivi che provavano che il primo ricorrente avesse commesso alcun reato. Ciò doveva essere provato, e non semplicemente sostenuto. Il primo ricorrente inoltre ha sostenuto che l'ordine impugnato ha violato gravemente il suo diritto al rispetto della sua vita familiare, contrariamente all'articolo 8 della Convenzione. Egli ha fatto riferimento in maniera estesa al caso *Al-Nashif* (cit:) e *Berrehab c. Olanda* (sentenza del 21 giugno 1988, Serie A n. 138), e asserito che l'ordinamento giuridico esistente non prevedeva sufficienti garanzie contro l'arbitrarietà. Inoltre, la giurisdizione inferiore non ha esaminato la proporzionalità dell'ingerenza, contrariamente all'insegnamento della Corte europea dei diritti umani per tutti i casi di applicazione dell'articolo 8 della Convenzione. L'ordine impugnato ha interrotto lo stabile legame con sua moglie e sua figlia. Se ci fossero state ragioni di sospettare che egli fosse dedito ad attività illegali, sarebbe stato più appropriato incriminarlo e processarlo, cosa che avrebbe comportato la produzione di prove certe della sua sostenuta trasgressione.

16. Dopo aver tenuto un'udienza il 12 settembre 2006, la Suprema corte amministrativa ha confermato la sentenza della giurisdizione inferiore il 4 ottobre 2006. La sua opinione, nella sua parte rilevante, si legge come segue:

“... [Tale corte] rileva che le conclusioni della corte di prima istanza sulla legittimità dell’ordine impugnato sono state corrette e ben fondate.

Conformemente al paragrafo 42(1) della [legge sugli stranieri del 1998], l’espulsione di uno straniero è necessaria se la sua presenza nel paese pone la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico in grave pericolo. Il sotto-paragrafo 2 di tale disposizione prevede che quando [una persona è espulsa] anche il suo diritto di residenza nella Repubblica di Bulgaria è revocato e gli è proibito rientrare nello Stato.

Conformemente al paragrafo 42a della stessa legge, il divieto di far ingresso nello Stato è imposto date le circostanze esposte nel paragrafo 10 [della legge]. L’ordine impugnato dal direttore dell’ufficio generale degli affari interni di Plovdiv statuisce che il caso del [primo ricorrente] rientra sotto il punto 1 e 3 del paragrafo 10 della [legge sugli stranieri del 1998], per la misura in cui per mezzo delle sue azioni egli ha messo in pericolo la sicurezza e gli interessi dello Stato bulgaro o è riconosciuto di aver agito contro gli interessi di sicurezza del Paese, di essere stato un membro di una banda criminale o organizzazione o di aver preso parte ad attività terroristiche, contrabbando o ricettazione o di armi, esplosivi, munizioni, materie prime strategiche, beni e tecnologie con un duplice utilizzo, o in traffico illegale di sostanze tossiche o psicotrope o precursori o materie prime per la loro produzione.

E’ stato riconosciuto nel presente caso che [Il primo ricorrente] ha agito come intermediario nel rifornimento di droga e mantiene contatti regolari con cittadini bulgari che distribuiscono stupefacenti e sostanze tossiche nel territorio della città di Plovdiv e Asenovgrad.

L’ordine impugnato è stato emesso sulla base del fascicolo n. S-6923/08.06.2005 dal capo del dipartimento di sicurezza regionale di Plovdiv, che contiene dati che rivelano che la presenza di uno straniero nella [Repubblica di Bulgaria] mette la sicurezza nazionale in grave pericolo.

Le previsioni dei paragrafi 42 e 42a della [legge sugli stranieri] sono obbligatorie. Se le condizioni cui si fa riferimento in tali disposizioni si verificano, all’autorità amministrativa è richiesto di usare la coercizione ed il relativo ordine di espulsione dello straniero, ed allo stesso tempo di ritirare il suo permesso di residenza e proibirgli di entrare nella Repubblica di Bulgaria. L’autorità amministrativa non ha discrezione in merito all’esecuzione dell’ordine. Poiché la legge non prevede eccezioni che possano permettere [all’autorità di non eseguire l’ordine di espulsione], l’espulsione è legalmente prevista se le condizioni richieste si verificano.

L’ordine impugnato è stato emesso conformemente allo scopo della legge e nel rispetto delle regole sostanziali e procedurali [applicabili]. L’autorità amministrativa ha chiarito i fatti rilevanti e specificato le ragioni di diritto per l’emissione dell’ordine.
...”

C. Successivi incontri tra il primo ricorrente e la seconda e terza ricorrenti

17. Dopo l’espulsione del primo ricorrente, la seconda e terza ricorrente hanno viaggiato varie volte in un anno verso la Turchia per incontrarlo.

Ogni volta esse si sono trattenute lì per due o tre giorni. Nei periodi in cui erano lontani, essi si sentivano telefonicamente.

II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNA RILEVANTE

A. La legge sugli stranieri del 1998 e sviluppi nella sua interpretazione ed applicazione

18. Il paragrafo 42(1) della legge sugli stranieri del 1998 (*Закон за чужденците в Република България*) prevede che l'espulsione di stranieri deve essere eseguita quando la loro presenza nel Paese crea una seria minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Il paragrafo 42(2) statuisce che l'espulsione è obbligatoriamente accompagnata dal ritiro del permesso di residenza dello straniero e dall'imposizione di un divieto di ingresso nello Stato.

19. Il paragrafo 44(4)(1) e (3) della legge prevede che gli ordini di espulsione e gli ordini di divieto di permesso di soggiorno degli stranieri sono immediatamente esecutivi.

20. Nel paragrafo 42a(1) (o paragrafo 42h(1)) della legge, il divieto di ingresso nello Stato deve essere ordinato quando si verificano le fattispecie previste nel paragrafo 10. Il paragrafo 10(1)(1) e (1)(3) della legge, come allora vigente, definiva tali fattispecie come informazioni rivelanti sul fatto che (i) “per mezzo delle sue azioni lo straniero aveva posto in pericolo la sicurezza o gli interessi dello Stato bulgaro o agito contro la sicurezza del Paese”, o (ii) egli [era] un “membro di una banda criminale o organizzazione, o coinvolto in attività terroristiche, contrabbando o ricettazione di armi, esplosivi, munizioni, materie prime strategiche, beni e tecnologie con un duplice utilizzo, o in traffico illegale di sostanze tossiche o psicotrope o precursori o materie prime per la loro produzione”.

21. Il paragrafo 46(1) della legge prevede che gli ordini che impongono misure coercitive possono essere impugnati dinanzi al Ministro degli affari interni o alla competente corte regionale.

22. Tuttavia, nel paragrafo 46(2) della legge in vigore sino a marzo 2007, gli ordini di ritiro del permesso di soggiorno degli stranieri e di divieto di ingresso nello Stato per le ragioni esposte al paragrafo 10(1)(1), o gli ordini di espulsione nei loro confronti, non erano soggetti ad esame giudiziario.

23. Nel paragrafo 46(3) della legge, tali ordini non indicano i motivi di fatto relativi all'imposizione delle relative misure di sicurezza.

24. Gli sviluppi legali rilevanti nell'interpretazione e nell'applicazione delle legge prima del 2002 sono esposti nei paragrafi 71-78 della sentenza della Corte sul caso di *Al-Nashif*, cit..

25. Seguendo tale sentenza, la Corte suprema amministrativa bulgara ha mutato la sua giurisprudenza. In un numero di sentenze e decisioni deliberate tra il 2003 ed il 2006 essa ha sostenuto, facendo riferimento al caso *Al-Nashif*, che il divieto di un esame giudiziario previsto nel paragrafo 46(2) della legge doveva essere ignorato in quanto contrario alla Convenzione, e che gli ordini di espulsione facenti riferimento a considerazioni di sicurezza nazionale erano soggetti ad esame giudiziario (реш. № 4332 от 8 май 2003 по адм. д. № 11004/2002 г.; реш. № 4473 от 12 май 2003 г. по адм. д. № 3408/2003 г.; опр. № 706 от 29 януари 2004 г. по адм. д. № 11313/2003 г.; опр. № 4883 от 28 май 2004 г. по адм. д. № 3572/ 2004 г.; опр. № 8910 от 1 ноември 2004 г. по адм. д. № 7722/2004 г.; опр. № 3146 от 11 април 2005 по адм. д. № 10378/2004 г.; опр. № 3148 от 11 април 2005 по адм. д. № 10379/2004 г.; опр. № 4675 от 25 май 2005 г. по адм. д. № 1560/2005 г.; опр. № 8131 от 18 юли 2006 г. по адм. д. № 6837/2006 г.).

26. Successivamente, nell'aprile 2007, il paragrafo 46(2) della legge è stato sostituito. Esso oggi prevede che gli ordini di ritiro del permesso di soggiorno degli stranieri ed il divieto di ingresso nello Stato previsti nel paragrafo 10(1)(1), o gli ordini di espulsione, possono essere impugnati dinanzi alla Suprema corte amministrativa, la quale decide per mezzo di una sentenza definitiva.

B. La legge sulla protezione delle informazioni riservate del 2002 (Закон за защита на класифицираната информация)

27. Conformemente al paragrafo 25 di tale legge, le informazioni elencate nella tabella n. 1, l'accesso non regolamentato che potrebbe mettere in pericolo la sicurezza nazionale della Bulgaria, la difesa, la politica estera o i valori costituzionali, sono un segreto di Stato.

28. La parte 2, punto 22 della tabella n. 1 dell'atto prevede che le informazioni in questione sono quelle "raccolte, controllate e analizzate dai servizi di sicurezza e dalle agenzie per l'esecuzione del diritto relative a persone sospettate di attività sovversive, terroristiche, o altre attività illegali dirette contro l'ordine pubblico, la sicurezza, la difesa, l'indipendenza, l'integrità territoriale o lo status internazionale dello Stato".

C. Reati relativi a sostanze stupefacenti

29. Per l'articolo 354a § 1 del codice penale del 1968 costituisce reato produrre, trattare, acquistare o possedere sostanze stupefacenti o similari al fine di spacciarle, ed anche il loro spaccio. Il reato è aggravato se commesso da un membro di una banda criminale (articolo 354a § 2 (1) del codice). Ai sensi dell'articolo 354b § 1 costituisce reato incitare o favorire l'uso di sostanze stupefacenti o similari. Costituisce inoltre reato essere un fondatore

membro, o leader di una banda criminale al fine di commettere reati previsti negli articoli 354a § 1 or 354b § 1 del codice (articolo 321 § 3 del codice).

D. Sorveglianza segreta

30. La legge che regola la sorveglianza segreta è descritta dettagliatamente nei paragrafi 7-51 della sentenza della Corte nel caso *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev c. Bulgaria* (n. 62540/00, 28 giugno 2007).

III. DOCUMENTI RILEVANTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

31. Il rapporto esplicativo relativo al Protocollo N. 7 (ETS N. 117) elenca le garanzie dell'articolo 1 nella seguente maniera:

“... 15. Di regola, uno straniero dovrebbe avere il diritto di esercitare i suoi diritti di cui ai sotto -paragrafi a, b e c del paragrafo 1 prima di essere espulso. Tuttavia, il paragrafo 2 permette eccezioni per i casi in cui l'espulsione prima dell'esercizio di tali diritti è considerata necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o quando sono in gioco motivi di sicurezza nazionale. Tali eccezioni devono essere applicate tenendo in considerazione il principio di proporzionalità così come definito nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Lo Stato che fa riferimento all'ordine pubblico per espellere uno straniero prima dell'esercizio dei suddetti diritti deve dimostrare che tali misure eccezionali erano necessarie nel caso di specie o nella categoria di casi. D'altra parte, se l'espulsione avviene per motivi di sicurezza nazionale, ciò stesso potrebbe valere quale motivo sufficiente. In entrambi i casi, tuttavia, la persona coinvolta dovrebbe avere il diritto di esercitare i diritti specificati nel paragrafo 1 dopo la sua espulsione. ...”

DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

32. I ricorrenti hanno sostenuto che l'espulsione del primo ricorrente ha costituito una violazione del diritto al rispetto della loro vita familiare. Essi fanno riferimento all'articolo 8 della Convenzione, il quale prevede, per la parte che interessa che:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria ... vita familiare, ...

2. Non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al

benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

A. Argomenti delle parti

33. I ricorrenti hanno sostenuto che avevano avuto una stabile vita familiare in Bulgaria, che è stata interrotta dall'espulsione del primo ricorrente. Essi pur ammettendo che tale espulsione è avvenuta formalmente in linea con le disposizioni della legge sugli stranieri del 1998, hanno sostenuto che quella legge interna ha mancato nel prevedere sufficienti garanzie contro l'azione arbitraria sulla base di apparenti motivi di sicurezza nazionale. In particolare, sebbene il primo ricorrente abbia potuto istituire un procedimento giudiziario contro l'ordine della sua espulsione, le corti non hanno esaminato correttamente tale decisione ed hanno rifiutato di esaminare la sua proporzionalità. L'unica prova utilizzata per giustificare la conclusione che egli costituiva un rischio per la sicurezza nazionale è stato un “fascicolo” contenente informazioni presuntivamente raccolte per mezzo di sorveglianza segreta. Tuttavia, il materiale principale pervenuto da tale sorveglianza non è stato reso accessibile alle corti. Le corti in tal modo sono venute meno alla loro funzione di esaminare l'uso della discrezionalità nell'esercizio del potere e della legalità della sua azione, così privando i ricorrenti del minimo grado di protezione contro l'arbitrio.

34. I ricorrenti inoltre hanno sostenuto che le autorità e le corti sono venute meno nell'esprimere le seppur minime considerazioni sul se è stato necessario espellere il primo ricorrente ed in tal modo distruggere la loro vita familiare. Vi erano serie motivazioni che vi si opponevano, come ad esempio la stabile vita familiare dei ricorrenti, l'assenza di una precedente condanna penale in capo al primo ricorrente ed il fatto che egli avesse un lavoro stabile e fosse un regolare taxista. Se le autorità avessero realmente avuto informazioni sul fatto che egli fosse coinvolto nel traffico illegale di droga, la risposta proporzionata sarebbe dovuta essere quella di incriminarlo e processarlo, e non di espellerlo sulla base di allegazioni non provate ed anonime.

35. Il Governo ha sostenuto che a seguito della sentenza della Corte nel caso di *Al-Nashif* (cit.), le corti interne hanno iniziato ad esaminare i ricorsi per l'esame giudiziario degli ordini di espulsione. Nel caso di specie la corte regionale di Plovdiv e la Suprema corte amministrativa avevano accertato in maniera accurata i motivi di fatto e di diritto alla base degli ordini emessi contro il primo ricorrente. Le loro analisi erano state pienamente conformi ai principi della Convenzione, e le loro sentenze assolutamente ragionevoli. Le insinuazioni dei ricorrenti sul fatto che tali corti hanno esaminato il caso in maniera formale sono infondate. La pratica delle corti nazionali è stata in

seguito confermata nell'aprile 2007 con l'emendamento alla legge sugli stranieri del 1998.

B. La valutazione della Corte

1. Ammissibilità

36. La Corte ritiene che tale ricorso non sia manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Essa inoltre rileva che esso non è inammissibile per ogni altro motivo. Esso deve dunque essere dichiarato ammissibile.

2. Merito

37. Il primo ricorrente si è trasferito in Bulgaria nel 1992. Nel 1996 ha ivi sposato la seconda ricorrente. Nello stesso anno essi hanno avuto una bambina – la terza ricorrente. Non vi sono indicazioni sul fatto che il loro legame non possa essere considerato come una vera vita familiare ai sensi dell'articolo 8 § 1. La seconda e terza ricorrente sono cittadine bulgare nate in Bulgaria e che hanno lì vissuto tutta la loro vita. Dal 1992 sino alla sua espulsione nel 2005 il primo ricorrente ha legalmente risieduto in Bulgaria, dal 1996 in poi sulla base di un permesso di soggiorno permanente. Nel giugno 2005 la sua espulsione è stata ordinata facendo riferimento a motivi di sicurezza nazionale, ed è stato detenuto ed allontanato dalla Bulgaria con l'uso della forza. In seguito egli ha potuto vedere sua moglie e sua figlia solo occasionalmente per brevi periodi di tempo (vedi paragrafi 5, 6, 7 e 17 più sopra). La Corte conclude quindi che le misure adottate dalle autorità contro il primo ricorrente costituiscono un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita familiare (vedi *Al-Nashif*, cit., §§ 112-15; *Lupsa c. Romania*, n. 10337/04, §§ 24, 26 e 27, ECHR 2006-VII; *Musa e altri c. Bulgaria*, n. 61259/00, § 58, 11 gennaio 2007; e *Bashir e altri c. Bulgaria*, n. 65028/01, § 37, 14 giugno 2007).

38. Tale ingerenza costituirà una violazione dell'articolo 8 a meno che essa sia “conforme alla legge”, persegua un fine legittimo o fini di cui al paragrafo 2, e sia “necessaria in una società democratica” per il raggiungimento di tali fini.

39. La Corte ha costantemente ritenuto che il primo di tali requisiti non detta semplicemente che l'ingerenza deve essere prevista in una legge interna, ma si riferisce anche alla qualità di tale legge, richiedendo che essa sia conforme alle norme del diritto. La frase implica in tal modo che tale legge interna deve essere accessibile e prevedibile, in modo da essere sufficientemente chiara nei suoi termini per fornire agli individui indicazioni adeguate sulle circostanze in cui e le condizioni in base alle quali le autorità hanno il diritto di ricorrere a misure che colpiscono i loro

diritti tutelati dalla Convenzione. La legge deve inoltre offrire un grado di protezione legale contro l'ingerenza arbitraria delle autorità. Nei casi che colpiscono diritti fondamentali è contrario alle regole del diritto una discrezione legale concessa all'esecutivo di essere espressa in termini di potere senza restrizioni. Di conseguenza, la legge deve indicare il fine di ogni potere discrezionale conferito alle autorità competenti e le modalità relative al suo esercizio con sufficiente chiarezza, in maniera tale da assicurare all'individuo adeguata protezione contro un'ingerenza arbitraria (vedi, tra le altre, *Malone c. Regno Unito*, sentenza del 2 agosto 1984, Serie A n. 82, pp. 31-33, §§ 66-68).

40. La Corte è naturalmente consapevole del fatto che nel caso particolare di misure relative alla sicurezza nazionale, il requisito della prevedibilità non può essere lo stesso che in altri campi. In particolare, il requisito della "prevedibilità" della legge non può spingersi fino al punto di obbligare gli Stati a promulgare provvedimenti legali che elencano in dettaglio ogni condotta che possa portare alla decisione di espellere un individuo per ragioni di pubblica sicurezza. Per loro natura, le minacce alla sicurezza nazionale possono variare nel carattere ed essere imprevedibili o difficili da definire in anticipo. Tuttavia, ogni volta in cui la sicurezza nazionale è in pericolo, i concetti di legalità e di diritto in una società democratica richiedono che le misure di espulsione che colpiscono diritti umani fondamentali siano soggette a qualche forma di procedimenti in contraddittorio dinanzi ad un'autorità indipendente o una corte competente ad esaminare effettivamente i motivi della loro adozione e le prove rilevanti, se necessitano di limitazioni procedurali appropriate sull'utilizzo delle informazioni segrete. L'individuo deve poter difendersi dall'affermazione dell'esecutivo che la sicurezza nazionale è in pericolo. Mentre l'affermazione dell'esecutivo di cosa costituisce una minaccia alla sicurezza nazionale sarà naturalmente di importanza significativa, l'autorità indipendente o corte deve essere capace di reagire nei casi in cui l'invocazione di tale concetto non ha basi ragionevoli nei fatti o rivela un'interpretazione di "sicurezza nazionale" che è illegittima o contraria al senso comune ed arbitraria (vedi *Al-Nashif*, §§ 119-24, e *Lupsa*, §§ 33 e 34, entrambi cit.).

41. In *Al-Nashif*, durante l'esame delle basi legali per l'espulsione degli stranieri dalla Bulgaria per motivi di sicurezza nazionale con riferimento ai suindicati criteri, la Corte ha rilevato che ve ne erano ben poche. Tale conclusione si basava su diversi elementi: la mancanza di ogni motivo di fatto fornito per l'espulsione, la mancanza di ogni forma di procedimento in contraddittorio e la mancanza di ogni possibilità di appellarsi ad una autorità indipendente competente a conoscere del caso (vedi *Al-Nashif*, §§ 125-29; *Musa e altri*, §§ 61-63; e *Bashir e altri*, §§ 41 e 42, tutti cit.).

42. Il presente caso riguarda un situazione avvenuta dopo il 2003 quando, a seguito della sentenza della Corte in *Al-Nashif*, la Corte suprema

amministrativa bulgara ha mutato la sua giurisprudenza e accettato che gli ordini di espulsione emessi per motivi di sicurezza nazionale fossero passivi di procedimento giudiziario nonostante i termini espressi dal paragrafo 46(2) della legge sugli stranieri del 1998 (vedi paragrafo 25 più sopra). A seguito di ciò, il primo ricorrente ha potuto ricorrere per l'esame giudiziario della decisione presa nei suoi confronti. La Corte deve dunque determinare se la maniera nella quale l'espulsione è stata ordinata, eseguita e successivamente riesaminata è stata conforme ai requisiti dell'articolo 8 della Convenzione, come detto più sopra.

43. La Corte osserva innanzitutto che, mentre la decisione di espellere il primo ricorrente era stata motivata ritenendo che la misura fosse stata presa poiché lo stesso costituiva una minaccia per la sicurezza nazionale, nei successivi procedimenti giudiziari di riesame è emerso che il solo fatto alla base di tale assunto – con il quale entrambi i gradi della corte hanno completamente concordato – era il suo ritenuto coinvolgimento nel traffico illegale di stupefacenti di comune accordo con altri cittadini bulgari (vedi paragrafi 6, 14 e 16 più sopra). È senz'altro vero che la nozione di "sicurezza nazionale" non può essere comprensibilmente definita (vedi *Esbester c. Regno Unito*, n. 18601/91, decisione della Commissione del 2 aprile 1993, non riportata; *Hewitt e Harman c. Regno Unito*, n. 20317/92, decisione della Commissione dell'1 settembre 1993, non riportata; e *Christie c. Regno Unito*, n. 21482/93, decisione della Commissione del 27 giugno 1994, DR 78-A, p. 119, a p. 134). Essa può, infatti, costituire un vero campo aperto, con un ampio margine di apprezzamento lasciato all'esecutivo per determinare cosa è nell'interesse di tale sicurezza. Tuttavia, ciò non significa che i suoi limiti possano essere spinti al di là del suo significato reale (vedi, *mutatis mutandis*, *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev*, cit., § 84). Difficilmente può essere detto, sulla base di ogni ragionevole definizione del termine, che gli atti sostenuti contro il primo ricorrente – per quanto gravi potessero essere, avuto riguardo dei devastanti effetti che le droghe hanno sulle vite delle persone – erano capaci di avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale della Bulgaria o potevano servire quale giusta motivazione di fatto per la conclusione che, se non fosse stato espulso, avrebbe presentato un rischio per la sicurezza nazionale in futuro.

44. Sembra in tal modo che le corti nazionali, anche accettando *ex post facto* il ricorso del primo ricorrente per l'esame giudiziario, non hanno sottoposto l'assunto dell'esecutivo, secondo il quale egli presentava un rischio per la sicurezza nazionale, ad un esame significativo (vedi, *mutatis mutandis*, *Lupsa*, cit., § 41).

45. In merito ai criteri della qualità della legge, i requisiti dell'articolo 8 che fanno riferimento alle garanzie dipenderanno, come minimo, dalla natura e dall'estensione dell'ingerenza in questione (vedi *Al-Nashif*, cit., § 121, citando *P.G. e J.H. c. Regno Unito*, n. 44787/98, § 46, ECHR

2001-IX). Mentre per le azioni prese nell'interesse della sicurezza nazionale possono, in considerazione della delicatezza dell'oggetto e delle serie potenziali conseguenze per la sicurezza della comunità, prevedersi meno garanzie di quanto avviene normalmente, un'espulsione prevista per prevenire i più piccoli crimini come le ordinarie attività criminali deve poter essere riesaminata in procedimenti che assicurino un più alto grado di protezione dell'individuo.

46. Alla luce di ciò, la Corte ritiene particolarmente sorprendente che la decisione di espellere il primo ricorrente non ha fatto menzione dei motivi di fatto sulla base dei quali è stata presa. Essa ha semplicemente citato le disposizioni di legge applicabili e deciso che egli "presenta[va] una seria minaccia per la sicurezza nazionale"; tale conclusione si è basata su informazioni non specificate contenute in un documento interno segreto (vedi paragrafo 6 più sopra). Mancando persino una conoscenza di contorno dei fatti che sono stati posti alla base di tale assunto, il primo ricorrente non ha potuto presentare il suo caso in maniera adeguata nel successivo ricorso al Ministro degli affari interni e nei procedimenti giudiziari.

47. La Corte rileva inoltre che, nei procedimenti giudiziari, la Corte regionale di Plovdiv ha sostenuto che una volta anche il Ministero degli affari interni ha prodotto il fascicolo basato su misure di sorveglianza segrete non rivelate che affermavano che il primo ricorrente era coinvolto in attività criminali, nessun ulteriore inchiesta sui fatti è stata possibile o necessaria (vedi paragrafo 14 più sopra). In tal modo essa ha mancato di esaminare un aspetto critico del caso: se le autorità potevano dimostrare l'esistenza di specifici fatti alla base del loro assunto per cui il primo ricorrente ha presentato un rischio per la sicurezza nazionale. In appello, la Corte suprema amministrativa non ha acquisito prove ed ha limitato il suo ragionamento sul punto alle seguenti brevi affermazioni: "E' stato stabilito ... che [il primo ricorrente] ha agito in qualità di intermediario per lo spaccio di narcotici e mantiene regolari contatti con cittadini bulgari che spacciano stupefacenti e sostanze tossiche..." Esso non è stato elaborato sulla base di prove che hanno condotto a quella decisione e non è stato dato valore alle eccezioni dettagliate del primo ricorrente secondo le quali non era di fatto coinvolto in alcuna attività (vedi paragrafi 15 e 16 più sopra). Tali elementi portano la Corte a concludere che le corti nazionali si sono limitate ad un esame puramente formale della decisione di espellere il primo ricorrente (vedi, *mutatis mutandis*, *Lupsa*, cit., § 41). Esse hanno rifiutato di esaminare altri elementi per confermare o confutare le allegazioni contro di esso, e basato le loro decisioni solamente su informazioni non avvalorate da prove presentate dal Ministero degli affari interni sulla base di un monitoraggio segreto del primo ricorrente.

48. Questo è il punto più problematico in considerazione del fatto che l'ordinamento giuridico bulgaro per i controlli non prevede le garanzie minime richieste dall'articolo 8 della Convenzione (vedi *Association for*

European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev, cit., §§ 71-94). In particolare, la legge bulgara non prevede sufficienti garanzie per assicurare che le autorità nell'utilizzo di speciali mezzi di sorveglianza riproducano fedelmente i dati originali in documenti scritti (ibid., § 85), e non prevede procedure adeguate per preservare l'integrità dei dati (ibid., § 86). Per di più, nel caso di specie, il documento non contiene informazioni che rendano possibile verificare se le misure di sorveglianza segrete contro il primo ricorrente sono state disposte ed eseguite legittimamente, né tale aspetto era stato considerato dalle corti nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

49. Alla luce delle precedenti considerazioni la Corte conclude che, pur avendo la possibilità formale di domandare un esame giudiziario della decisione di espellerlo, il primo ricorrente non ha beneficiato del minimo grado di protezione contro l'arbitrio delle autorità. L'ingerenza nella vita familiare del ricorrente non è stata quindi conforme "alla legge" al fine di soddisfare i requisiti della Convenzione (vedi, *mutatis mutandis*, *Lupsa*, cit., § 42). Ciò considerato, la Corte non ritiene necessario determinare se tale ingerenza persegue uno scopo legittimo e, se sì, se essa è proporzionata allo scopo perseguito.

50. Vi è stata dunque violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

51. I ricorrenti sostengono che nei procedimenti giudiziari di riesame le corti non hanno esaminato in maniera sincera la veridicità delle affermazioni fatte dal Ministero degli affari interni contro il primo ricorrente, e non hanno accertato la necessità della sua espulsione. Essi fanno riferimento all'articolo 13 della Convenzione, che prevede:

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

A. Argomenti delle parti

52. I ricorrenti sostengono che, sebbene le corti nazionali abbiano accettato di esaminare il ricorso del primo ricorrente per il riesame giudiziario, esse non hanno di fatto tenuto in considerazione le sue eccezioni relative alla illegittimità della sua espulsione. Entrambi i gradi della corte hanno ritenuto che gli elementi del Ministero degli affari interni erano sufficienti a dimostrare che il primo ricorrente rappresentava un rischio per la sicurezza nazionale. Per di più, le corti hanno rifiutato di esaminare la proporzionalità della sua espulsione. Nessuno di tali vizi poteva trovar

rimedio dall'emendamento alla legge sugli stranieri del 1998 che si è avuto nell'aprile 2007, in primo luogo poiché tale emendamento è entrato in forza dopo che il caso del primo ricorrente è stato esaminato, ed in secondo luogo poiché esso non conteneva alcuna garanzia sul fatto che le corti non avrebbero continuato a tenere un approccio formalistico. Il punto cruciale della questione non è l'accessibilità dei procedimenti per mezzo dei quali impugnare gli ordini di espulsione, ma la maniera in cui le corti hanno esaminato la loro legalità nel corso dei procedimenti. Il metodo adottato nel caso del primo ricorrente non poteva fornire alcuna garanzia contro un'azione arbitraria e far valere in maniera effettiva i suoi diritti riconosciuti dalla Convenzione.

53. Gli argomenti sostenuti dal Governo sono stati riassunti nel paragrafo 35 più sopra.

B. La valutazione della Corte

1. Ammissibilità

54. La Corte ritiene che tale ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Essa inoltre rileva che non è inammissibile per ogni altro motivo. Esso deve dunque essere dichiarato ammissibile.

2. Merito

55. L'articolo 13 garantisce l'accessibilità di un ricorso a livello nazionale per far osservare nella sostanza i diritti e le libertà della Convenzione in qualsiasi forma essi possano dover essere assicurati nell'ordinamento giuridico interno. L'effetto di tale articolo è quello di esigere la previsione di un rimedio interno che riconosca una autorità nazionale competente sia ad occuparsi della sostanza della doglianza che rileva ai sensi della Convenzione sia a garantire un appropriato conforto, sebbene gli Stati contraenti si vedano riconoscere un margine di discrezione nella maniera in cui conformarsi alle loro obbligazioni derivanti da tale disposizione. In alcune circostanze l'insieme dei ricorsi previsti dalla legge nazionale può soddisfare i requisiti dell'articolo 13 (vedi, tra le altre sentenze, *Chahal c. Regno Unito*, sentenza del 15 Novembre 1996, *Rapporti di sentenze e decisioni* 1996-V, pp. 1869-70, § 145).

56. In materia di immigrazione, in cui vi è una pretesa sostenibile che l'espulsione possa violare un diritto di uno straniero al rispetto della sua vita familiare, l'articolo 13 insieme all'articolo 8 della Convenzione richiede che gli Stati devono rendere disponibile all'individuo interessato la possibilità effettiva di impugnare l'espulsione o l'ordine di rifiuto della residenza e di far esaminare le questioni rilevanti con sufficienti garanzie procedurali ed

accuratezza da un tribunale interno competente che offra adeguate garanzie di indipendenza ed imparzialità (vedi *Al-Nashif*, cit., § 133, per vari riferimenti).

57. Quando un'espulsione è stata ordinata facendo riferimento a considerazioni di sicurezza nazionale, certe restrizioni procedurali possono essere necessarie per assicurare che non si verifichino fughe di notizie dannose per la sicurezza nazionale, ed ogni autorità indipendente di appello dovrebbe concedere un ampio margine di apprezzamento all'esecutivo. Tuttavia, tali limitazioni non possono assolutamente giustificare l'abolizione completa dei ricorsi anche quando l'esecutivo abbia scelto di invocare il termine "sicurezza nazionale". Anche quando è stata avanzata un'accusa di una minaccia alla sicurezza nazionale, la garanzia di un ricorso effettivo comporta come minimo che la competente autorità di appello sia informata dei motivi alla base della decisione di espulsione, anche quando le ragioni non sono pubblicamente accessibili. L'autorità deve essere competente a rigettare le asserzioni dell'esecutivo sul fatto che vi è una minaccia alla sicurezza nazionale quando essa rileva che ciò sia arbitrario ed irragionevole. Devono essere garantite alcune forme di procedimento in contraddittorio, se occorre anche per mezzo di un incaricato speciale, perseguendo il ristabilimento della sicurezza. Inoltre, deve essere verificato se le misure impugnate abbiano costituito un'ingerenza nel diritto dell'individuo nel rispetto della sua vita familiare e, nel caso, se sia stato operato un giusto bilanciamento tra l'interesse pubblico coinvolto ed i diritti dell'individuo (ibid., § 137, per ulteriori riferimenti *Chahal*, cit.).

58. Considerate le sue conclusioni in merito all'articolo 8 (vedi paragrafo 50 più sopra), la Corte rileva che l'accusa del ricorrente è credibile. Bisogna quindi determinare se hanno avuto a loro disposizione un ricorso che soddisfi i requisiti dell'articolo 13.

59. Come detto più sopra, seguendo la sentenza della Corte in *Al-Nashif*, la Corte suprema amministrativa bulgara ha mutato la sua giurisprudenza nel 2003 e cominciato ad esaminare ricorsi per il riesame giudiziario degli ordini di espulsione motivati sulla base della sicurezza nazionale, contro le disposizioni espresse del paragrafo 46(2) della legge sugli stranieri del 1998 (vedi paragrafo 25 più sopra). Inoltre, l'ordine di espulsione nei confronti del primo ricorrente nel caso di specie è stato preso in considerazioni dai due gradi della corte. La questione sulla quale la Corte deve quindi rivolgere la sua attenzione non è, a differenza che nel caso *Al-Nashif*, la semplice disponibilità di procedimenti, ma se essi possono essere considerati come un "ricorso effettivo" ai sensi dell'articolo 13. La Corte determinerà ciò verificando se la maniera in cui i procedimenti sono stati condotti ed il modo in cui le corti hanno esaminato la decisione del Ministero degli affari interni osservano i requisiti di tale disposizione.

60. In primo luogo, la Corte rileva che le corti interne che si sono occupate della decisione di espellere il primo ricorrente non hanno

esaminato in maniera completa se essa è stata realmente ordinata per motivi di sicurezza nazionale e se l'esecutivo è stato capace di dimostrare i fatti alla base della sua accusa per la quale egli rappresentava un rischio a tal riguardo. In secondo luogo, al ricorrente non è stata inizialmente fornita alcuna informazione relativamente ai fatti che hanno portato l'esecutivo ad avanzare una tale accusa, e non gli è stato concesso più tardi una equa e ragionevole possibilità di contraddire a tali fatti (vedi paragrafi 6, 13, 14 e 16 più sopra). Ne segue che tali procedimenti non possono essere considerati un ricorso effettivo per la denuncia dei ricorrenti nell'ambito dell'articolo 8 della Convenzione.

61. Per di più, la Corte osserva anche le corti nazionali non hanno rivolto alcuna considerazione alla questione se l'ingerenza nella vita familiare dei ricorrenti sia stata proporzionata agli scopi che si deve cercare di raggiungere. Invece esse hanno sostenuto che, avendo riconosciuto che il caso del primo ricorrente ricadeva nel campo delle disposizioni dei paragrafi 42 e 42a della legge sugli stranieri del 1998, le autorità sono state costrette ad espellerlo (vedi paragrafi 14 e 16 più sopra).

62. Ad ogni modo, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, il ricorso effettivo richiesto dall'articolo 13 è quello in cui l'autorità interna nell'esame del caso considera la sostanza della violazione della Convenzione. Nei casi che riguardano l'articolo 8 della Convenzione, ciò comporta anche che tale autorità deve operare un bilanciamento ed esaminare se l'ingerenza nei diritti del ricorrente rispondeva ad una pressante necessità sociale ed era proporzionata ai fini legittimi perseguiti, ed inoltre, se ciò autorizzava una limitazione giustificata dei loro diritti (vedi, *mutatis mutandis*, *Smith e Grady c. Regno Unito*, nn. 33985/96 e 33986/96, §§ 136-38, ECHR 1999-VI; *Peck c. Regno Unito*, n. 44647/98, §§ 105 e 106, ECHR 2003-I; e *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], n. 36022/97, §§ 140 e 141, ECHR 2003-VIII). I fattori rilevanti a tal riguardo sono stati recentemente riassunti nei paragrafi 57-59 della sentenza della Corte nel caso *Üner c. Olanda* ([GC], n. 46410/99, ECHR 2006-XII).

63. Per la parte in cui il comportamento tenuto dalle corti nazionali nel caso di specie – rifiutando di esaminare le misure adottate contro il primo ricorrente alla luce dei fattori cui fa riferimento la Corte nell'ambito dell'articolo 8 della Convenzione – viene meno a tali requisiti, la Corte rileva che i procedimenti giudiziari di riesame non possono essere considerati un mezzo con il quale i ricorrenti potevano adeguatamente far valere i loro diritti al rispetto della loro vita familiare (vedi, *mutatis mutandis*, *Peev c. Bulgaria*, n. 64209/01, §§ 72 e 73, 26 luglio 2007). Essi non hanno dunque costituito un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13.

64. Considerando l'estensione dei vizi sopra posti in evidenza, la Corte rileva che i procedimenti di riesame giudiziario nel caso di specie non sono riusciti a soddisfare i requisiti dell'articolo 13 della Convenzione. Nessun altro ricorso è stato proposto dal Governo.

65. Vi è stata dunque violazione dell'articolo 13.

III. SULLA DEDOTTA VIOLZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 7 DELLA CONVENZIONE

66. Il primo ricorrente ha sostenuto di essere stato espulso senza avere la possibilità di beneficiare delle garanzie dell'articolo 1 del Protocollo N. 7 della Convenzione, il quale prevede che:

“1. Uno straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge e deve poter:

(a) far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione,

(b) far esaminare il suo caso, e

(c) farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o ad una o più persone designate da tale autorità.

2. Uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti enunciati al paragrafo 1 (a), (b) e (c) del presente articolo, qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale.”

A. Argomenti delle parti

67. Il primo ricorrente ha sostenuto che l'assenza di informazioni verificabili che conducessero alla conclusione che la sua espulsione è stata realmente basata su considerazioni di sicurezza nazionale significa che non è stata “conforme alla legge”. Secondo lui, il suo caso era comparabile con il caso *Lupsa* (cit.).

68. Gli argomenti del Governo sono stati riassunti nel paragrafo 35 di cui sopra.

B. La valutazione della Corte

1. Ammissibilità

69. La Corte considera che anche tale ricorso non sia manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Essa inoltre rileva che non è inammissibile per altre ragioni. Esso deve dunque essere dichiarato ammissibile.

2. Merito

70. Nel caso dell'espulsione, oltre alla protezione fornita dagli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione, gli stranieri legalmente residenti sul territorio di uno Stato che ha ratificato il Protocollo N. 7 beneficiano delle specifiche garanzie previste nel suo articolo 1 (vedi *Lupsa*, cit., §§ 51 e 52; *Kaya c. Romania*, n. 33970/05, §§ 51 e 52, 12 Ottobre 2006; e *Bolat c. Russia*, n. 14139/03, § 76, ECHR 2006-XI (estratti)).

71. In *Al-Nashif* la Corte non ha esaminato il caso alla luce di tale disposizione, dal momento che i fatti in discussione si erano verificati prima della sua entrata in vigore nei confronti della Bulgaria (1 Febbraio 2001) (vedi *Al-Nashif*, cit., § 133 *in limine*). Tuttavia, nel presente caso l'espulsione del primo ricorrente è stata ordinata l'8 giugno 2005 ed eseguita il 9 giugno 2005. La Corte deve quindi stabilire se ciò è avvenuto conformemente ai vari requisiti di tale articolo.

72. La Corte osserva che la prima garanzia riconosciuta alle persone cui si fa riferimento in tale articolo è che non possono essere espulse eccetto che "in esecuzione di un decisione presa conformemente alla legge".

73. La Corte ha già rilevato che l'espulsione del primo ricorrente non è avvenuta "conformemente alla legge" ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione. Osservando che tale frase ha una simile portata in ogni parte della Convenzione e dei suoi Protocolli (vedi, *mutatis mutandis*, *Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996, *Rapporti* 1996-III, p. 850, § 50; *Steel e altri c. Regno Unito*, sentenza del 23 Settembre 1998, *Rapporti* 1998-VII, p. 2742, § 94; e *Hashman e Harrup c. Regno Unito* [GC], n. 25594/94, § 34 *in fine*, ECHR 1999-VIII), la Corte non può che concludere che tale espulsione non è stata conforme ai summenzionati requisiti del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo N. 7 (vedi *Lupsa*, §§ 56 e 57; e *Kaya*, §§ 56 e 57, entrambi cit.).

74. La Corte deve anche determinare se le misure prese nei confronti del primo ricorrente si sono conformate agli altri requisiti del paragrafo 1 di tale articolo. Su tale punto essa osserva che le corti nazionali hanno rifiutato di raccogliere prove a conferma o rigetto delle allegazioni alla base della decisione di espellerlo ed hanno sottoposto tale decisione ad un esame puramente formale, con il risultato che il primo ricorrente non è riuscito ad ottenere che il suo caso fosse ammesso ed esaminato alla luce dei motivi avanzati contro la sua espulsione contrariamente alla lettera (b) del paragrafo 1 (vedi, *mutatis mutandis*, *Lupsa*, §§ 58-60; e *Kaya*, §§ 58-60, entrambi cit.).

75. Infine, la Corte osserva che l'espulsione del primo ricorrente è avvenuta il 9 giugno 2005, lo stesso giorno nel quale egli è venuto conoscenza dell'ordine preso a tal fine (vedi paragrafo 7 più sopra). Ciò era conforme al paragrafo 44(4) della legge sugli stranieri del 1998, che prevede che gli ordini di espulsione sono immediatamente esecutivi (vedi paragrafo

19 più sopra). Il ricorrente ha avuto la possibilità di impugnare le misure contro di lui soltanto una volta fuori dal territorio della Bulgaria.

76. Il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo N. 7 ammette questo, ma solo come una eccezione al principio generale consacrato nel primo paragrafo – alle persone colpite deve essere riconosciuta la possibilità di esercitare i loro diritti di cui al paragrafo 1 prima di essere allontanati dallo Stato. Tale eccezione è permessa solo se l'espulsione è “necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico” o “basata su motivi di sicurezza nazionale”.

77. La Corte ha già rilevato che l'espulsione del primo ricorrente non si è basata su reali motivi di sicurezza nazionale (vedi paragrafo 43 più sopra). Essa dunque non ha bisogno di determinare ulteriormente se, nel caso di specie, il suo essere privato della possibilità di esercitare i suoi diritti di cui al paragrafo 1 dell'articolo 1 prima della sua espulsione è stato necessario e proporzionato. La prima parte dell'eccezione è dunque non applicabile.

78. Riguardo alla seconda parte dell'eccezione, la Corte osserva che il rapporto esplicativo al Protocollo N. 7 afferma che uno “Stato che fa riferimento all'ordine pubblico per espellere uno straniero prima dell'esercizio dei [suoi diritti previsti nel paragrafo 1 dell'articolo 1] deve dimostrare che tali misure eccezionali erano necessarie nel caso di specie o nella categoria di casi”. L'accertamento relativo alla verifica se questo è giustificato deve essere fatto “tenendo in considerazione il principio di proporzionalità come definito nella giurisprudenza [della Corte]” (vedi paragrafo 31 più sopra). Nel caso di specie, il Governo non ha proposto argomentazioni capaci di convincere la Corte che ciò si è verificato. Non vi è nulla nel rapporto che convince che fosse davvero necessario espellere il primo ricorrente prima di permettergli di impugnare tali misure.

79. La Corte quindi conclude che il primo ricorrente avrebbe dovuto avere l'opportunità di esercitare il suo diritto come previsto nel paragrafo 1 dell'articolo 1 prima di essere espulso dalla Bulgaria. Ad ogni modo, ciò non si è verificato.

80. In breve, la Corte rileva che l'espulsione del primo ricorrente non ha soddisfatto i vari requisiti dell'articolo 1 del Protocollo N. 7 della Convenzione. Vi è stata dunque violazione di tale disposizione.

IV. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

81. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danno

82. I ricorrenti hanno richiesto 60,000 euro (EUR) (EUR 20,000 per ognuno) a titolo di danno non patrimoniale derivante dalla violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Essi sostengono che la loro separazione fisica abbia ingenerato sentimenti di solitudine e rassegnazione. La seconda ricorrente ha dovuto assumere sedativi per un anno a seguito dell'espulsione del marito. Il rapporto tra il primo ricorrente e sua figlia ha subito seri danni risultanti dalla separazione. Ciò è stato peggiorato dal fatto che la terza ricorrente soffre di epilessia, la quale è peggiorata per lo stress causato dall'assenza di suo padre. L'opzione per l'intera famiglia di stabilirsi in Turchia non è stata praticabile poiché lì, a differenza della Bulgaria, i costi dei medicinali necessari per l'epilessia del terzo ricorrente non sarebbero stati gratuiti. Inoltre, né la seconda né la terza ricorrente parlavano il turco.

83. I ricorrenti hanno anche richiesto EUR 5,000 per la violazione dell'articolo 13 della Convenzione. Nelle loro argomentazioni, la maniera formale nella quale la Corte ha esaminato la decisione di espellere il primo ricorrente ha destato in loro sentimenti di ingiustizia e umiliazione. Il primo ricorrente ha inoltre richiesto EUR 10,000 per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo N. 7, essenzialmente per gli stessi motivi.

84. Il Governo non si è espresso sulle accuse dei ricorrenti.

85. La Corte considera che tutti e tre i ricorrenti devono aver sofferto angoscia e frustrazione a causa della illegittima ed ingiustificata ingerenza nella loro vita familiare causata dall'espulsione del primo ricorrente. Tali sensazioni sono state aggravate dall'inefficacia dei ricorsi per mezzo dei quali il primo ricorrente ha cercato di opporsi alla sua espulsione, oltre che per la mancanza di tutele appropriate nella procedura di espulsione. Considerando gli elementi in suo possesso e decidendo con equità come richiesto dall'articolo 41 della Convenzione, la Corte decide di accordare EUR 10,000 al primo ricorrente, EUR 6,000 alla seconda ricorrente ed EUR 6,000 alla terza ricorrente. A tali somme deve essere aggiunto ogni ammontare che possa essere dovuto a titolo di imposta.

B. Spese e costi

86. I ricorrenti richiedono il rimborso di EUR 2,730 per le spese legali sostenute per i procedimenti dinanzi alla Corte. Essi chiedono alla Corte di ordinare che EUR 700 di tale somma siano pagati direttamente ad essi e EUR 2,030 presso il conto corrente bancario dei loro legali rappresentanti, M. Ekimdzhiev e K. Boncheva. I ricorrenti chiedono inoltre che anche EUR

28 per spese postali e di ufficio, siano pagate presso il conto corrente bancario dei loro rappresentanti legali.

87. Il Governo non si è pronunciato sulle richieste dei ricorrenti.

88. Ai sensi della giurisprudenza della Corte, i ricorrenti hanno diritto al rimborso di spese e costi solo nella parte in cui hanno dimostrato che sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e sono ragionevoli nel quantum. Nel caso di specie, avendo riguardo delle informazioni in suo possesso e dei suindicati criteri, e rilevando che ai ricorrenti sono stati accordati EUR 850 per l'assistenza legale, la Corte considera ragionevole assegnare la somma di EUR 1,500, oltre ad ogni importo che possa essere dovuto a titolo di imposta dai ricorrenti. EUR 700 di tale somma devono essere pagati direttamente ai ricorrenti ed EUR 800 presso il conto corrente bancario dei loro rappresentanti legali, M. Ekimdzhiev e K. Boncheva.

C. Interessi moratori

89. La Corte giudica appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora sul tasso marginale di interesse della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE ALL'UNANIMITÀ

1. *Dichiara* il resto del ricorso ammissibile;
2. *Ritiene* che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Ritiene* che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione;
4. *Ritiene* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 della Convenzione;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi a partire dalla data in cui tale sentenza diventerà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme, da convertire in leva bulgara al tasso applicabile alla data della sentenza:
 - (i) al primo ricorrente, EUR 10,000 (diecimila euro), oltre ad ogni importo che possa essere dovuto a titolo di imposta, a titolo di danno non patrimoniale;
 - (ii) alla seconda ricorrente, EUR 6,000 (seimila euro), oltre ad ogni importo che possa essere dovuto a titolo di imposta, a titolo di danno non patrimoniale;

(iii) alla terza ricorrente, EUR 6,000 (seimila euro), oltre ad ogni importo che possa essere dovuto a titolo di imposta, a titolo di danno non patrimoniale;

(iv) a tutti i tre ricorrenti, EUR 1,500 (millecinquecento euro), oltre ad ogni importo che possa essere dovuto a titolo di imposta, per spese e costi. EUR 700 (settecento euro) di tale somma deve essere pagata direttamente ai ricorrenti e EUR 800 (ottocento euro) presso il conto corrente bancario dei loro rappresentanti legali, M. Ekimdzhiev K. Boncheva;

(b) che a partire dallo spirare del detto termine e sino al versamento, tale importo sarà maggiorato di un interesse semplice ad un tasso pari a quello marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;

6. *Rigetta* per il resto la domanda di equa soddisfazione del ricorrente.

Redatta in inglese, e notificata per iscritto il 24 Aprile 2008, ai sensi degli articoli 77 §§ 2 e 3 del regolamento della Corte.

Claudia Westerdiek
Cancelliere

Peer Lorenzen
PresidentE