EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CAMERA

CASO MUHAMMAD E MUHAMMAD c. ROMANIA

(Ricorso n. 80982/12)

SENTENZA

Art 1 P7 • Garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri • Espulsione per motivi di sicurezza nazionale decisa dal tribunale sulla base di informazioni classificate come segrete non comunicate ai ricorrenti, in assenza di sufficienti garanzie compensative • Diritto di essere informati sugli elementi di fatto alla base del provvedimento di espulsione • Diritto di accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni su cui si basa l'autorità nazionale competente • Requisito della debita giustificazione delle limitazioni a tali diritti da parte dell'autorità nazionale competente e indipendente e della sufficiente bilanciamento con fattori di compensazione, comprese le garanzie procedurali • Rigoroso controllo dei fattori di compensazione, in assenza di rigoroso esame interno circa la necessità di una limitazione significativa di diritti dei ricorrenti • Inadeguatezza delle informazioni comunicate ai ricorrenti circa i motivi dell'espulsione e lo svolgimento del procedimento e i diritti riconosciuti • Inefficacia della difesa da parte di avvocati senza accesso alle informazioni contenute nel fascicolo • Intervento della più alta autorità giudiziaria quale garanzia importante ma non sufficiente in assenza di informazioni sulla natura e sul livello di controllo esercitato

STRASBURGO

15 ottobre 2020

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Traduzione non ufficiale del testo originale a cura dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani.

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Muhammad e Muhammad c. Romania,

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

Robert Spano, *Presidente*,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Ganna Yudkivska,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Pauliine Koskelo,
Georgios A. Serghides,
Marko Bošnjak,
Jovan Ilievski,
Péter Paczolay,
María Elósegui, *giudici*,

e Johan Callewaert, *Cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 25 settembre 2019 e 18 giugno 2020,

pronuncia la seguente sentenza, adottata nell'ultima data menzionata:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 80982/12) presentato contro la Romania in applicazione dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da due cittadini pachistani, il Sig. Adeel Muhammad e il Sig. Ramzan Muhammad ("i ricorrenti"), il 19 dicembre 2021.

2. I ricorrenti, che hanno ottenuto il patrocinio a spese dello Stato, sono rappresentati dagli Avv. E. Crângariu e F. Dumitru, del foro di Bucarest. Il Governo rumeno ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, S.-M. Teodoroiu, del Ministero degli Affati Esteri.

3. I ricorrenti denunciano di essere stati espulsi dalla Romania al Pakistan, presumibilmente in violazione dell'art. 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

4. Il ricorso è stato assegnato alla terza sezione della Corte (articolo 52 § 1 del regolamento della Corte). Il 10 luglio 2015 il Governo è stato informato della denuncia ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 e le denunce dei ricorrenti ai sensi degli articoli 5 e 8 della Convenzione sono state dichiarate irricevibili ai sensi dell'articolo 54 § 3 del regolamento. Il ricorso è stato

Copyright © 2021 UFDU.

successivamente assegnato alla quarta Sezione della Corte. Il 26 febbraio 2019, una camera di tale sezione, composta da Ganna Yudkivska, Presidente, Paulo Pinto de Albuquerque, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Carlo Ranzoni, Marko Bošnjak and Péter Paczolay, giudici, e da Marialena Tsirli, cancelliere di sezione, ha rimesso la causa alla Grande Camera, in quanto nessuna delle parti si è opposta (articoli 30 della Convenzione e 72 del regolamento).

5. La composizione della Grande Camera è stata decisa conformemente agli articoli 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e 24 del regolamento.

6. Sia i ricorrenti che il Governo hanno depositato delle osservazioni scritte sulla ricevibilità e il merito della causa. Sono pervenute delle osservazioni scritte anche da parte della La Fondazione Helsinki per i Diritti Umani, con sede in Polonia, e l'Associazione per l'intervento legale, con Amnesty International e il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla protezione e promozione dei diritti umani nella lotta al terrorismo, autorizzati ad intervenire nella procedura scritta (articoli 36 § 2 della Convenzione e 44 § 3 del regolamento).

7. Una pubblica udienza si è svolta al Palazzo dei Diritti dell'Uomo, a Strasburgo, il 25 settembre 2019 (articoli 71 e 59 § 3 del regolamento).

Sono comparsi innanzi alla Corte:

(a) *per il Governo*
S.-M. TEODOROIU, Ministero degli Affari Esteri, *Agente*,
O. EZER, consigliere diplomatico,
Ministero degli Affati Esteri,
S.D. POPA, sostituto del Rappresentante Permanete
della Romania al Consiglio d'Europa,
D.A. STĂNIȘOR, giudice della Alta Corte
di Cassazione e Giustizia,
I. MĂIEREANU, giudice della Alta Corte
di Cassazione e Giustizia,
O. SPÎNU, giudice della Corte di Appello di Bucarest, *Consigliere*;

(b) *per i ricorrenti*
E. CRÂNGARIU, avvocato,
F. DUMITRU, avvocato, *Avvocato*.

La Corte ha ascoltato gli interventi di Teodoroiu, Crângariu e Dumitru, seguiti dalle loro risposte alle domande dei giudici.

Su autorizzazione del Presidente delle Grande Camera, il Governo ha fornito per iscritto risposte aggiuntive ad alcuni quesiti posti dai giudici durante l'udienza. Tali risposte sono state notificate ai ricorrenti, che hanno presentato osservazioni al riguardo.

Copyright © 2021 UFDU.

I FATTI

I. CONTESTO DELLA CAUSA

8. Adeel Muhammad è nato nel 1993 e vive a Tehsil Karor (Pakistan). Ramzan Muhammad è nato nel 1982 e vive a Dubai (Emirati Arabi Uniti).

9. Adeel Muhammad ("il primo ricorrente") ha fatto ingresso in Romania nel settembre 2012, con un visto per studenti ottenuto il 7 settembre 2012 e valido fino al 2015. Ha ricevuto una borsa di studio "Erasmus Mundus" e ha studiato alla facoltà di scienze economiche della Università Lucian Blaga a Sibiu.

10. Ramzan Muhammad ("il secondo ricorrente") ha fatto ingresso in Romania il 17 febbraio 2009 con un visto per studenti per soggiorni di lunga durata. Ha completato il primo anno di studi preparatori a Piteşti prima di essere trasferito alla Università Lucian Blaga a Sibiu per la concessione della borsa di studio "Erasmus Mundus". Sua moglie è arrivata in Romania il 14 aprile 2012, avendo ottenuto un visto per soggiorno di lunga durata per ricongiungimento familiare.

II. LA DOMANDA DELLA PROCURA PER LA DICHIARAZIONE DEI RICORRENTI COME SOGGETTI NON GRADITI

11. In una nota del 4 dicembre 2012, il Servizio Rumeno di Intelligence (*Serviciul român de informaţii* – "l'SRI") ha chiesto alla Procura presso la Corte di Appello di Bucarest ("la Procura") di rivolgersi al tribunale competente per valutare se i ricorrenti dovessero essere dichiarati "soggetti non graditi" in Romania per un periodo di quindici anni. A sostegno della sua richiesta, l'SRI ha fornito documenti classificati di livello "secreto" (*strict secret*) (paragrafo 51 *infra*).

12. Il 4 dicembre 2012 la Procura ha presentato una domanda (*rezoluţie*) alla Divisione Amministrativa di tale Corte (la "Corte di Appello") chiedendole di dichiarare i due ricorrenti non graditi in Romania. La domanda affermava che, in base alla documentazione classificata "segreta" trasmessa alla Procura dall'SRI, sussistevano seri indizi in ordine al fatto che i ricorrenti intendessero impegnarsi in attività in grado di mettere in pericolo la sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 85 § 1 dell'ordinanza d'urgenza (*ordonanţei de urgenţă a Guvernului* – "OUG") n. 194/2002 sullo status degli stranieri in Romania ("OUG n. 194/2002") in combinato con l'articolo 3 punti (i) e (l) della Legge n. 51/1991 sulla sicurezza nazionale ("Legge n. 51/1991") e l'articolo 44 della Legge n. 535/2004 sulla prevenzione e il contrasto al terrorismo ("Legge n. 535/2004"). La Procura ha anche precisato che le garanzie previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 non sarebbero violate dalla misura, dato che uno straniero potrebbe essere espulso prima di esercitare i diritti enumerati al paragrafo 1 (a)-(c) di tale articolo laddove

Copyright © 2021 UFDU.

siffatta espulsione fosse necessaria al mantenimento dell'ordine pubblico o per ragioni di sicurezza nazionale. La Procura ha fondato la sua domanda sull'articolo 85 § 2 e l'articolo 97 § 3 dell'OUG n. 194/2002.

13. A supporto della sua domanda, la Procura ha trasmesso alla Corte di Appello dei documenti riservati "segreti" che ha ricevuto dall'SRI, indicando che quei documenti potessero essere utilizzati nel rispetto delle disposizioni del Decreto Governativo n. 585/2002 relativo all'approvazione di norme nazionali per la protezione delle informazioni segrete in Romania ("Decreto Governativo n. 585/2002"). Il presidente della Divisione Amministrativa della Corte di Appello è stata informata della presentazione di "documentazione" classificata "segreta" da parte della Procura alla Corte di Appello affinché fosse analizzato dal giudice che avrebbe esaminato la causa sottoposta dai ricorrenti.

14. Secondo le osservazioni del Governo, i documenti riservati trasmessi dall'SRI alla Procura fornivano dettagli ed esempi delle attività dei due ricorrenti a supporto di un gruppo di fondamentalisti islamici ideologicamente collegati ad al-Quaeda, mostrando il loro collegamento con diverse cellule terroristiche e l'addestramento che avevano seguito. Contenevano anche specifici dati e informazioni riguardanti il coinvolgimento dei due ricorrenti in attività che costituivano minaccia per la sicurezza nazionale, raccolti dall'SRI usando le sue tecniche di intelligence.

15. Anche il 4 dicembre 2012, dopo le 5.20 del pomeriggio, la polizia di Sibiu ha convocato i ricorrenti a presentarsi il giorno dopo, alle 9 del mattino, in Corte di Appello, in relazione al procedimento finalizzato a esaminare la domanda della Procura. Le convocazioni non sono state accompagnate da nessun documento.

16. Il 5 dicembre 2012, dopo aver viaggiato di notte in autobus, i ricorrenti raggiungevano Bucarest alle 5 del mattino. Arrivavano in Corte di Appello all'orario indicato.

III. LA PROCEDURA DI PRIMO GRADO INNANZI ALLA CORTE DI APPELLO

17. Con decisione provvisoria del 5 dicembre 2012, il collegio, cui era stata inizialmente assegnata la causa, la ha ceduta, atteso che il giudice non disponeva dell'autorizzazione prevista dalla Legge n. 182/2002 sulla protezione delle informazioni segrete ("Legge n. 182/2002") per avere accesso ai documenti riservati prodotti dalla Procura. L'Ispettorato Generale per l'Immigrazione (l'"IGI") ha partecipato come parte del procedimento, quale autorità competente per l'esecuzione della decisione della Corte di Appello.

18. La causa è stata assegnata ad un diverso collegio, abilitato in virtù di un'autorizzazione rilasciata dall'Ufficio del registro nazionale per le

Copyright © 2021 UFDU.

informazioni coperte da segreto di Stato (l'"ORNISS") ad accedere ai documenti relativeial livello di riservatezza delle informazioni in questione.

19. Il 5 dicembre 2012 si è svolta un'audizione alla quale i ricorrenti erano presenti, assistiti da un interprete urdu.

20. La Corte di Appello ha concesso ai ricorrenti il tempo necessario per prendere conoscenza, tramite l'attività dell'interprete, del ricorso deferito alla Corte. È stato notato in quel documento che c'erano forti indizi che i ricorrenti avevano programmato di svolgere attività in grado di mettere in pericolo la sicurezza nazionale, rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 85 § 1 dell'OUG n. 194/2002, in combinato con l'articolo 3 punti (i) e (l) della Legge n. 51/1991 e l'articolo 44 della Legge n. 535/2004. Era anche precisato che i dati e le informazioni su cui si basava la richiesta della Procura erano stati trasmessi alla Corte di Appello.

21. I ricorrenti hanno indicato oralmente alla Corte di Appello di non comprendere le ragioni per cui erano stati convocati, facendo presente che il ricorso iniziale conteneva solamente riferimenti a disposizioni di legge. La Corte di Appello ha risposto che i documenti del fascicolo erano riservati e che solo il giudice era autorizzato a consultarli.

22. Poiché i ricorrenti hanno affermato di non avere richieste preliminari, la Corte di Appello ha invitato le parti a produrre elementi di prova. La Procunra ha chiesto l'ammissione come prova di informazioni riservate trasmesse alla Corte di Appello (si veda *supra* paragrafo 13). I ricorrenti hanno affermato di non avere prove da produrre e hanno chiesto alla Corte di Appello di controllare attentamente i documenti contenuti nel fascicolo, sostenendo di non aver fatto nulla che potesse comprometteere la sicurezza nazionale. Il rappresentante dell'IGI ha richiesto l'ammissione come prova dei documenti riservati trasmetti alla Corte di Appello.

23. Facendo riferimento all'articolo 167 del Codice di Procedura Civile, la Corte di Appello ha deciso di ammettere come prova i documenti riservati, considerandoli decisivi, pertinenti e utili per la risoluzione della causa. Poi ha aperto il procedimento nel merito della causa.

24. La Procura ha chiesto alla Corte di dichiarare i ricorrenti quali soggetti non graditi e di ordinare la loro espulsione dalla Romania, affermando che dai documenti riservati era evidente che fossero coinvolti in attività suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza nazionale.

25. I ricorrenti hanno replicato sostenendo di non aver commesso nulla di illegale, di essere soltanto degli studenti, che il primo ricorrente era arrivato in Romania solo due mesi prima. Lamentavano di essere tati erroneamente sospettati e chiedevano di vedersi asdegnato un avvocato d'ufficio.

26. Dopo aver sottoposto la richiesta di assistenza legale dei ricorrenti al dibattito in contraddittorio, la Corte di Appello l'ha respinta in quanto tardiva, atteso che tale richiesta sarebbe dovuta essere presentata prima dell'apertura del procedimento nel merito della causa (si veda *supra* paragrafo 23).

Copyright © 2021 UFDU.

27. In una sentenza resa nella stessa data in camera di consiglio, la Corte di appello ha dichiarato i ricorrenti non graditi per la durata di quindici anni e ha ordinato la loro sottoposizione in detenzione amministrativa (*luare în custodie publică*) fino al loro allontanamento.

28. La Corte di Appello ha svolto il ragionamento seguente:

> "... Ramzan Muhammad e Adeel Muhammad, cittadini pachistani, si trovano in Romania in virtù di un visto per studenti, entrambi beneficiari di una borsa di studio 'Erasmus Mundus' alla facoltà di scienze economiche dell'Università Lucian Blaga University di Sibiu.
>
> Dopo aver esaminato le informazioni trasmesse dalla SRI, classificate a livello "segreto" per segreto di Stato, la Corte [di Appello] le considera come prova che gli stranieri [in questione] sono coinvolti in attività suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza nazionale.
>
> Occorre prendere in considerazione le disposizioni dell'articolo 3 punti (i) e (l) della Legge n. 51/1991 [sulla sicurezza nazionale] sulla cui base rappresentano minaccia per la sicurezza nazionale della Romania i seguenti atti: (i) gli atti terroristici, la loro pianificazione o il sospetto [*sic*] con qualsiasi mezzo; ... (l) la creazione o costituzione di un organizzazione o di un gruppo, o l'appartenenza o il sostegno con qualsiasi mezzo, aventi ad oggetto una delle attiità elencate alle lettere da (a) a (k) ..., e la conduzione segreta di tali attività da parte di organizzazioni o gruppi legalmente costituiti.
>
> La Corte [di Appello] prende anche in considerazione l'articolo 44 della Legge n. 535/2004 [sulla prevenzione e contrasto al terrorismo], che prevede che cittadini stranieri o apolidi nei cui confronti vi siano dati o gravi indizi sul coinvolgimento in attività terroristiche o sulla promozione del terrorismo sono dichiarati indesiderabili in Romania e che il loro diritto di soggiorno può essere revocato, se non sono stati oggetto di un divieto di lasciare il territorio, ai sensi della legge sullo status degli stranieri in Romania.
>
> La Corte [di Appello] tiene anche conto del fatto che la Romania, quale membro delle Nazioni Unite, si è impegnata a rifiutare di accogliere sul suo territorio chiunque finanzi, prepari o commetta atti terroristici, o che li sostenga.
>
> La misura disposta [nella presente causa] non viola l'articolo 8 della Convenzione [europea sui diritti umani] atteso che, anche se tale misura costituisce una ingerenza nel [diritto al] la vita privata e familiare [delle persone in questione] essa è prevista dalla legge, persegue uno scopo legittimo ed è necessaria in una società democratica.
>
> Infatti la misura è prevista dall'articolo 85 dell'OUG n. 194/2002, che autorizza l'ordine di allontanamento dello straniero e il divieto di soggiorno, [ossia da uno] strumento normativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, che soddisfa così il requisito della accessibilità della norma.
>
> Allo stesso modo, sono rispettate le garanzie procedurali dello straniero che è dichiarato indesiderabile, atteso che la misura è disposta da un tribunale nei termini dell'articolo 6 della CEDU, nel rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa.
>
> Una misura che dichiara gli stranieri indesiderabili persegue uno scolo legittimo, ossia la prevenzione di fatti gravi suscettibili di attentare alla sicurezza nazionale dello Stato rumeno.
>
> Quanto alla necessità di adottare tale misura nel rispetto degli stranieri, essa trova giustificazione nella natura e nella gravità delle condotte [degli interessati], rispetto alle quali è opportuno verificare che la misura è proporzionata all'obiettivo perseguito.

Copyright © 2021 UFDU.

Ciò considerato e alla luce delle disposizioni contenute nell'articolo 85 § 5 dell'OUG n. 194/2002 in virtù delle quali, i dati e le informazioni a fondamento della decisione non vengono menzionati nella sentenza che dichiara lo straniero indesiderabile per motivi di sicurezza nazionale, la sentenza non menziona does not mention the data or intelligence underlying its decision, la Corte [di Appello] accoglie la domanda e dichiara [i ricorrenti] indesiderabili in Romania, per motivi di sicurezza nazionale, per un periodo di quindici anni.

Intanto, si ordina la collocazione degli stranieri in detenzione amministrativa, ai seni dell'articolo 97 § 3 dell'OUG n. 194/2002, fino all'allontamento dal territorio, [senza che la detenzione ecceda i] diciotto mesi."

29. Il 5 dicembre 2012 i ricorrenti sono stati anche informati, tramite una lettera da parte dell'IGI di Bucarest in rumeno e in inglese, di essere stati dichiarati soggetti non graditi e che sarebbero stati allontanati dalla Romania con accompagnamento coattivo. Sono stati collocate nel centro di detenzione per immigrati di Otopeni immigration in attesa dell'allontanamento.

IV. IL COMUNICATO STAMPA DELL'SRI

30. Il 6 dicembre 2012, l'SRI pubblicava un comunicato stampa, così formulato:

"Nel contesto delle misure adottate dalle autorità rumene responsabili della prevenzione e del contrasto al terrorismo, sulle quali si fonda la decisione n. 6906 della Corte di Appello di Bucarest del 5 dicembre 2012, tramite la quale cittadini stranieri R.M. e A.M. [i ricorrenti, i cui nomi non sono stati resi noti] sono stati dichiarati indesiderabili per un periodo di quindici anni, l'SRI è autorizzato a comunicare quanto segue:

Sulla base delle informazioni raccolte tramite il Sistema Nazionale per la Prevenzione e il Contrasto al Terrorismo (l''SNPCT'), l'SRI, in collaborazione con altre istituzioni [operanti nel quadro] del Sistema, ha condotto indagini complesse al fine di acquisire informazioni sulle attività condotte in preparazione di un attacco terroristico in territorio rumeno, durante il periodo delle festività di fine anno, da parte di una cellula estremista ideologicamente collegata ad al-Qaeda.

A tal fine, le autorità competenti hanno monitorato le attività dei membri di tale cellula presenti nel nostro paese, considerando [tali individui] come 'punti di supporto', che agivano sotto il coordinamento esterno. Si è accertato che avrebbero dovuto fornire supporto per l'intera operazione da svolgere. Si osserva che uno degli individui [che erano] coinvolti possedeva le necessarie conoscenze per realizzare ordigni esplosivi artigianali.

Allo stesso modo, stando alle informazioni ottenute [dalle autorità competenti], al fine di realizzare l'azione pianificata, [la cellula estremista] ha provato a cooptare degli individui noti per supportare gruppi jihadisti e che avrebbero dovuto agire in collaborazione con i 'punti di appoggio' in Romania.

I dati e le informazioni rilevanti ottenuti in questo caso sono stati trasmessi, a norma di legge, alla Procura della Repubblica presso la Corte di Appello di Bucarest, che ha sostenuto, nel procedimento innanzi alla Corte, la proposta dell'SRI di dichiare indesiderabili i cittadini stranieri R.M. e A.M., in considerazione del loro

Copyright © 2021 UFDU.

coinvolgimento in attività suscettibili di messere seriamente in pericolo la sicurezza nazionale nel campo del contrasto al terrorismo.

A seguito della decisione della Corte di Appello di Bucarest, i due stranieri sono stati arrestati e posti in detenzione amministrativa fino al loro allontanamento.

In qualità di autorità nazionale per la lotta al terrorismo, l'SRI, unitamento ad antre istituzioni dell'SNPCT, considera prioritaria la prevenzione di qualsiasi rischio e minaccia terroristica".

31. Il giornale *Adevărul* ha pubblicato due articoli che riportano il comunicato stampa dell'SRI, senza tuttavia citarlo come fonte delle informazioni, e indicando i nomi dei ricorrenti e i dettagli riguardanti i loro studi universitari in Romania. In una data non specificata, i ricorrenti sono venuti a conoscenza del contenuto del comunicato stampa.

V. L'IMPUGNAZIONE INNANZI ALL'ALTA CORTE DI CASSAZIONE E DI GIUSTIZIA

32. I ricorrenti, che nel frattempo si erano affidati a due avvocati per essere rappresentati in giudizio, hanno presentato un ricorso innanzi all'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia (l'"Alta Corte") impugnando la sentenza resa dalla Corte di Appello il 5 dicembre 2012 (si veda *supra* paragrafi 27 e 28). Gli avvocati non possedevano un certificato ORNISS e quindi non potevano avere accesso ai documenti riservati nel fascicolo (si veda *infra* paragrafo 54).

33. Nei motivi di ricorso i ricorrenti denunciavano di non essere stati informati dalla Corte di Appello in ordine alla procedura da seguire e nello specifico in ordine alle conditioni per richiedere l'assistenza di un avvocato. Inoltre, rappresentavano che, in violazione dell'articolo 85 § 4 dell'OUG n. 194/2002, la Corte di Appello non li ha informati dei fatti "alla base della richiesta" di dichiarazione come soggetti indesiderati, limitandosi a fare riferimento al livello di riservatezza "segreto" dei documenti contenuti nel fascicolo. Sostenevano che nel fascicolo non vi fosse menzione alcuna dei documenti riservati, a qualunque livello di classificazione, e a loro aviso, anche supponendo che contenesse documenti riservati, la Corte d'Appello aveva l'obbligo giuridico di informarli dei fatti di cui sono stati accusati. L'omessa informazione in ordine alle precise accuse mosse nei loro confronti, li aveva private della possibilità di difendersi e aveva quindi violato il diritto ad un equo processo e ad un ricorso effettivo.

34. I ricorrenti lamentavano inoltre che, mentre a loro era stato negato l'accesso agli elementi del fascicolo classificati "segreti", il giorno dopo la sentenza della Corte d'Appello l'SRI aveva pubblicato un comunicato stampa, diffuso dai media, dove erano esposte le accuse a loro carico.

35. I ricorrenti sostenevano che la Corte d'Appello avrebbe dovuto informarli in ordine ai fatti specifici che avrebbero commesso senza rilevare informazioni segrete riguardanti i metodi investigativi dell'SRI, i nomi degli

Copyright © 2021 UFDU.

agenti dell'SRI o le prove raccolte. La Corte d'Appello aveva motivato la sua decisione in considerazione delle "attività" in cui presumibilmente erano stati "impegnati" e della natura di tali attività, implicando ciò, a loro avviso, di essere stati accusati di compiere specifici atti e non per la mera intenzione di svolgere attività atte a minare la sicurezza nazionale. Non essendo stati informati dei fatti, non erano stati messi in condizione di presentare prove a propria difesa.

36. Infine, aggiungevano che il secondo ricorrente era stato precedentemente perseguitato da agenti dell'SRI e che, per tale ragione, il 19 novembre 2012, avevano già presentato all'Università una istanza finalizzata a chiarire la propria situazione e se possibile a essere trasferiti presso un altro paese partecipante al programma "Erasmus Mundus".

37. Un'udienza si è svolta il 20 dicembre 2012 innanzi all'Alta Corte. I ricorrenti, presenti all'udienza, assistiti da due avvocati e due interpreti, chiedevano l'autorizzazione a produrre documenti attestanti la loro condotta all'Università e la loro integrazione nella vita universitaria.

38. I ricorrenti chiedevano all'Alta Corte anche di contattare la banca T. per ottenere un'attestazione che mostrasse la loro situazione economica e che fosse ammessa come prova. Producevano una nota emessa dalla banca T. il 18 dicembre 2012, ove si affermava che, ai sensi degli articoli 111-113 dell'Ordinanza Governativa n. 99/2006 sugli istituti di credito e sulla adeguatezza del patrimonio netto, che garantiva la segretezza dei dati, la banca non poteva comunicare a terzi i loro estratti conto ma, se necessario, poteva metterli a disposizione dell'Alta Corte. Sostenevano che, considerato che né loro né i loro avvocati, non in possesso della necessaria autorizzazione, avevano accesso alle prove riservate nel fascicolo, tale documento della banca avrebbe consentito di confutare le accuse mosse nei loro confronti nel comunicato strampa dell'SRI e di dimostrare di non aver finanziato attività terroristiche (si veda *supra* paragrafo 30).

39. La Procura e l'Ufficio Rumeno per l'Immigrazione (l'"ORI"), parti del processo, si opponevano a tale richiesta, ritenendo che l'estratto conto bancario non potesse fornire alcuna prova rilevante o utile al caso. Secondo l'ORI, soltanto i documenti riservati erano pertinenti al caso, poiché il procedimento riguarava le informazioni in essi contenuti e non le informazioni successivamente pubblicate nel comunicato strampa. Il pubblico ministero responsabile del caso era del parere che le prove richieste non fossero rilevanti o utili per l'esame della causa.

40. Basandosi sull'articolo 305 del Codice di Procedura Civile, l'Alta Corte ammetteva le prove relative alle condotte all'università dei ricorrenti e rigettava la richiesta dei ricorrenti di ottenere i documenti della banca. Disponeva il prosieguo della causa in contraddittorio.

41. Nel merito della causa, i ricorrenti hanno affermato di essere semplici studenti e di non aver commesso atti terroristici. Hanno ribadito che la Corte di Appello non ha fornito informazioni circa i fatti alla base della richiesta

Copyright © 2021 UFDU.

della Procura, in violazione delle disposizioni pertinenti dell'OUG n. 194/2002. Nonostante la classificazione delle informazioni come "segrete", il giorno dopo la sentenza di primo grado, in un comunicato stampa dell'SRI sono state pubblicate le accuse contro di loro (si veda *supra* paragrafo 30). I ricorrenti non sono stati informati circa il proprio diritto a essere assistiti da un avvocato o circa le accuse mosse nei loro confronti. Non erano state loro concesse le garanzie procedurali dell'equo processo poiché il procedimento era stato una mera formalità.

42. In una sentenza definitiva del 20 dicembre 2012, l'Alta Corte rigettava il ricorso. Dopo aver sintetizzato la decisione della Corte d'Appello, l'Alta Corte ha ritenuto che dai documenti riservati a sua disposizione la Corte d'Appello avesse correttamente dedotto la sussistenza di indizi in ordine all'intento dei ricorrenti di impegnarsi in attività suscettibili di minare la sicurezza nazionale. Osservava poi che, ai sensi dell'articolo 85 § 5 dell'OUG n. 194/2002, allorquando la dichiarazione di straniero non gradito sia basata su ragioni di sicurezza nazionale, i dati e le informazioni, unitamente ai motivi di fatto (*motivele de fapt*) alla base della decisione del giudice, possono non essere menzionati nella sentenza. Aggiungeva quanto segue:

> "Le argomentazioni dei ricorrenti sulla loro buona condotta all'Università non possono essere accolte e non possono confutare la conclusione della Corte, basata su documenti riservati contenenti informazioni necessarie e sufficienti a provare la sussistenza di forti indizi in ordine all'intenzione di impegnarsi in attività suscettibili di minare la sicurezza nazionale".

43. L'Alta Corte ha poi analizzato il motivo di impugnazione basato sulla presunta violazione dei loro diritti fondamentali e delle garanzie procedurali durante il procedimento di primo grado. Ha ritenuto quanto segue:

> "Le misure di espulsione, di detenzione amministrativa e di allontanamento con accompagnamento, adottate nei confronti degli stranieri che sono stati dichiarati indesiderati in Romania, sono legittime, trovando regolazione del diritto interno nelle disposizioni del Capo V ('Norme che disciplinano l'allontanamento degli stranieri dalla Romania Rules') dell'OUG n. 194/2002; [esse] sono necessarie e proporzionate allo scopo perseguito atteso che la Corte (*instanța de judecată*) ha ritenuto che le prove raccolte dimostrino la sussistenza di forti indizi (*indicii temeinice*) che le persone interessate intendevano svolgere attività suscettibili di attentare alla sicurezza nazionale".

44. L'Alta Corte ha inoltre osservato che le disposizioni dell'articolo 1 del Protocollo 7 erano applicabili al caso di specie. I ricorrenti si trovavano legalmente in Romania quando è stato avviato il procedimento di espulsione tuttavia le disposizioni di cui al paragrafo 2 di tale articolo non erano applicabili, atteso che i ricorrenti non erano stati espulsi prima di potere esercitare i propri diritti. Dopo aver richiamato le conclusioni cui è pervenuta la Corte nelle sentenze *Ahmed c. Romania* (n. 34621/03, 13 luglio 2010), *Kaya c. Romania* (n. 33970/05, 12 ottobre 2006) e *Lupsa c. Romania* (n. 10337/04, ECHR 2006-VII), dove era stata accertata la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 poiché le autorità competenti non avevano

Copyright © 2021 UFDU.

notificato agli stranieri interessati l'atto di avvio del procedimento o la minima informazione relative alle accuse mosse nei loro confronti, l'Alta Corte riteneva che le circostanze del caso di specie fossero differenti.

45. L'Alta Corte osservava che, nel caso di specie, i ricorrenti erano stati informati dell'istanza di avvio della Procura ed era stato concesso il tempo necessario, con l'assistenza di un interprete, per studiarne il contenuto e i documenti giustificativi nel fascicolo. Erano così nella condizione di conoscere il motivo per cui erano stati citati in giudizio per la revoca del permesso di soggiorno e per l'espulsione. Il ragionamento della Corte era il seguente:

> "È vero che i documenti riservati nel fascicolo, [che] erano nella disponibilità della Corte [che ha esaminato la causa], non sono stati comunicati ai ricorrenti.
>
> La mancata comunicazione diretta e specifica delle informazioni contenute nei documenti classificati come segreto di Stato (*secret de Stat*) a livello 'segreto' (*strict secret*) presentati dallo SRI è coerente con l'obbligo di legge, vincolante per il giudice, secondo le disposizioni dell'articolo 85 § 5 dell'Ordinanza n. 194/2002 ... e in particolare le disposizioni della Legge n. 182/2002 sulla protezione delle informazioni riservate [citazione degli articoli 2(2), 15 (f) e 39(1) e (2) della Legge].
>
> In base a tali disposizioni, la Corte, preso atto delle informazioni contenute nei documenti riservati nel fascicolo di causa, ha il dovere di non divulgare tali informazioni.
>
> Il rispetto della garanzia imposta dall'articolo 1 del Protocollo 7 [in specie quella di] assicurare la protezione della persona (deportata) contro qualsiasi ingerenza arbitraria da parte delle autorità nei suoi diritti protetti dalla Convenzione (si veda ECtHR, *Ahmed*, citata *supra*, § 52), è garantito nel caso di spece dal fatto che sia il giudice di primo grado sia la Corte d'Appello hanno avuto la possibilità di esaminare la fondatezza della sussistenza degli indizi [secondo cui gli interessati] 'erano intenzionati ad impegnarsi in attività suscettibili di attentare alla sicurezza nazionale' (nei termini dell'articolo 85 § 1 dell'OUG n. 194/2002); il caso è stato quindi esaminato da due gradi di giurisdizione innanzi ad un 'giudice indipendente ed imparziale' ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.
>
> Se si ritenesse che la necessità di informare la persona soggetta ad espulsione circa i motivi implichi, inequivocabilmente, la presentazione diretta, effettiva, concreta e tempestiva degli indizi…ciò equivarrebbe – a parere dell'Alta Corte e in relazione al suo dovere di non divulgare informazioni che possano causare gravi danni alla sicurezza nazionale – a mettere in discussione la stessa nozione di sicurezza nazionale unitamente a tutte le misure finalizzate a proteggere le informazioni che rientrano in tale nozione.
>
> [L'Alta Corte] nota che [nella presente causa] i diritti garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 sono stati rispettati nel contesto del processo: [i ricorrenti] hanno avuto la reale possibilità di esere presenti sia innanzi al giudice di primo grado sia innanzi alla Corte d'Appello, assistiti da avvocati da loro scelti; [hanno potuto presentare] motivazioni avverso la loro espulsione; i loro casi sono stati esaminati direttamente ed effettivamente da un giudice indipendente e imparziale; [e] sono stati rappresentati da avvocati da loro scelti.
>
> Tenuto conto delle argomentazioni sopra esposte, l'Alta Corte ritiene che non vi sia stata – contrariamente ai motivi di impugnazione – alcuna violazione del diritto ad un ricorso effettivo o del diritto di accesso a un giudice, come garantito dall'articolo 6 della

Copyright © 2021 UFDU.

Convenzione, né vi è stata alcuna violazione del principio di non discriminazione garantito dall'articolo 14 della Convenzione e dall'articolo 1 del Protocollo 12, come vietato dall'articolo 18 § 1 della Costituzione.

Il fatto che, dopo la sentenza della Corte d'Appello, la stampa e i mezzi di comunicazione abbiano rivelato informazioni sulle quali si è basata la decisione di espulsione non porta a concludere che vi sia stata violazione del diritto di accesso a un giudice o del diritto a un equo processo. Per le stesse ragioni sopra esposte, non trova accoglimento l'argomento [dei ricorrenti] secondo cui il loro diritto di accesso a un giudice era stato solo nominalmente rispettato.

Anche l'argomentazione [dei ricorrenti] relativa alla protezione delle persone ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione è infondata, poiché il rischio di essere sottoposto a trattamento inumani o degradanti nel paese di destinazione non è stato provato attraverso documenti provenienti dalle autorità statali (*statale*); [i ricorrenti] si sono limitati a produrre un report del Consiglio Nazionale Rumeno per i Rifugiati redatto sulla bae di alcune 'informaioni pubbliche, selezionate e tradotte a seguito di una ricerca on-line'.

Infondato è anche l'argomento sollevato da [il ricorrente] Muhammad Ramzan ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione sulla presenza in Romania della moglie, che è al nono mese di gravidanza e dipende dalla sua borsa di dottorato. Anche se la sua espulsione rappresenta una ingerenza nell'esercizio del suo diritto al rispetto della vita familiare, [l'Alta Corte] ritiene che, per le ragioni sopra esposte, tale ingerenza soddisfi i requisiti dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, essendo conforme alla lecce e necessario nell'interesse della sicurezza nazionale.

Quanto alla tutela dei diritti della difesa [dei ricorrenti] innanzi alla Corte d'Appello, l'Alta Corte osserva che [gli interessati] hanno avuto la possibilità di presentare osservazioni contro l'espulsione e di esprimersi nella loro lingua madre, beneficiando dell'assistenza di un interprete. Inoltre, va osservato che in applicazione della legge (*în mod legal*) la Corte d'Appello ha dichiarato tardiva la loro istanza per l'assegnazione di un avvocato d'ufficio, atteso che tale istanza era stata presentata per la priva volta quando l'esame nel merito era già stato ammesso al contraddittorio e non nella fase iniziale del processo. In aggiunta, innanzi alla Corte d'Appello, essi sono stati assistiti da avvocati da loro scelti e hanno avuto la possibilità di presentare tutte le argomentazioni a loro difesa.

Di conseguenza, non si può concludere che sia stato violato il diritto a un equo processo, ai sensi dell'articolo 21 § 3 della Costituzione e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Le argomentazioni [dei ricorrenti] secondo cui la Corte d'Appello aveva menzionato [che loro erano stati] 'impegnati in attività' (*desfășurarea de activități*), sebbene la domanda del pubblico ministero si riferisse a una 'intenzione di impegnarsi in alcune attività', e aveva erroneamente citato il testo dell'articolo 3 lettera (i) della Legge n. 51/1991, non sono idonei a pregiudicare la legittimità e la validità della decisione resa.

Tutto ciò considerato, ... l'Alta Corte rigetta il ricorso in quanto infondato ...".

46. I ricorrenti hanno lasciato la Romania il 27 dicembre 2012.

Copyright © 2021 UFDU.

QUADRO GIURIDICO E PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI

A. Il diritto interno

1. La Costituzione

47. Le pertinenti disposizioni della Costituzione recitano:

Articolo 18
Cittadini stranieri e apolidi

"(1) I cittadini stranieri e gli apolidi che vinono in Romania godono della tutela generale degli individui e dei beni, garantita dalla Costituzione e dalle altre leggi."

Articolo 21
Libero accesso alla giustizia

"(3) Le parti hanno diritto ad un processo equo e ad una composizione delle controversie in un tempo ragionevole ..."

Articolo 24
Diritti della difesa

"(1) Sono garantiti i diritti della difesa.

(2) Nel corso del procedimento, le parti hanno il diritto di farsi assistere da un difensore, di propria scelta o assegnato d'ufficio."

Articolo 31
Diritto all'informazione

"(3) Il diritto all'informazione non compromette le misure per la protezione…della sicurezza nazionale".

2. Codice di Procedura Civile

48. Le pertinenti disposizioni del Codice di Procedura Civile, vigente all'epoca dei fatti, recitano:

Articolo 129

"(2) Il giudice informa le parti dei loro diritti e doveri secondo la cacità nel procedimento ..."

Articolo 167

"(1) La prova può essere ammessa solo se il giudice (*instanța*) ritiene possa contribuire all'accerrtmento della verità (*că ele pot să aducă dezlegarea pricinii*) ...

(2) La prova sarà ammessa nel fascicolo prima dell'apertura del giuzio nel merito.

(3) Le prove a favore e quelle contrarie saranno raccolte, per quanto possibile, allo stesso tempo.

Copyright © 2021 UFDU.

...”

Articolo 305

“In appello (*recurs*) non può essere prodotta nessun nuovo element di prova, ad eccezione dei documenti scritti che possono essere ammessi fino alla fine del procedimento.”

3. La Legge n. 51/1991 sulla sicurezza nazionale

49. Le pertinenti disposizioni della Legge n. 51/1991 sulla sicurezza nazionale recitano:

Articolo 3

“Costituiscono minaccia alla sicurezza nazionale della Romania:

(a) i piani e le attività finalizzati ad annientare o minare la sovranità, l’unità, l’indipendenza o l’indivisibilità dello Stato rumeno;

(b) le attività il cui scopo diretto o indiretto consiste nell’innescare una Guerra contro lo Stato o una guerra civile, facilitare l’occupazione militare straniera o l’assoggettamento nei confronti di una potenza straniera o aiutare una potenza o organizzazione straniera a raggiungere tali scopi;

(c) tradimento commesso per aiutare i nemici;

(d) azioni armate o violente finalizzate a inebolire il potere dello Stato;

(e) spionaggio, la comunicazione di segrati di Stato a una potenza o un organizzazione straniera o ai suoi agenti, il possesso illegale di segreti di Stato in vista della loro trasmissione a una potenza o una organizzazione straniera o ai suoi agenti ...;

(f) le azioni di indebolimento, sabotaggio o qualunque altra azione che miri a distruggere con la forza le istituzioni democratiche dello Stato o che violi gravamente i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini rumeni o che possa inteferire con la capacità di difesa o altri interessi dello Stato, e qualsiasi distruzione o danno… alle infrastrutture necessarie per il corretto funzionamento della vita sociale ed economica o per scopi di difesa;

(g) le azioni mediante le quali si arreca danno alla vita, all’integrità fisica o alla salut delle persone che svolgono importanti funzioni di Stato...;

(h) il concepimento, l’organizzazione o la commissione di azioni radicali o estremiste di natura comunista, fascista ... razista, antisemita, negazionista o separatista, che possono mettere in pericolo, in qualunque modo, l’unità territorial e l’integrità della Romania, o l’incitamento a commettere azioni che possono minaret lo Stato di diritto;

(i) le azioni terroristiche e la pianificazione o il supporto ad esse correlato, con qualsiasi mezzo;

(j) gli attacchi contro un’autorità perpetrati con qualsiasi mezzo;

(k) il furto di armi, munizioni, esplosivi o sostanze radioattive, tossiche o biologiche dalle unità autorizzate a detenerle, il traffico di tali materiali o la fabbricazione, il possesso, la cessione, il trasporto o l’uso in condizioni diverse da quelle prescritte dalla legge, e il possesso illegare di armi o munizioni che costituiscono pericolo per la sicurezza nazionale;

Copyright © 2021 UFDU.

(l) la creazione o la costituzione di un'organizzazione o di un gruppo, o il fatto di appartenervi o sostenerlo con qualsiasi mezzo nel perseguimento di una delle attività sopra elencate alle lettere da (a) a (k), e l'esercizio segreto di tali attività da parte di organizzazioni o gruppi legalmente costituiti".

Articolo 8

"Le attività di intelligence, volte a preservare la sicurezza nazionale, sono svolte dal servizio di intelligence rumeno ..."

Articolo 10

"Le attività di intelligence per la protezione della sicurezza nazionale sono slassificate come segreto di Stato (*secret de stat*)."

Articolo 11(1)

"Le informazioni relative alla sicurezza nazionale possono essere tramesse:

...

(d) agli organi della pubblica accusa, ove le informazioni concernano la commissione di un illecito.

La divulgazione di [tali] informazioni deve essere approvata dai capi degli organismi respondabili per la sicurezza nazionale".

4. La Legge n. 535/2004 sulla prevenzione e il contrasto al terrorismo

50. La pertinente parte dell'articolo 44 della Legge n. 535/2004 sulla prevenzione e il contrasto al terrorismo, in vigore al momento dei fatti, stabiliva quanto segue:

"1. Nel caso di cittadini stranieri o apolidi nei confronti dei quali vi siano dati o forti indizi (*indicii temeinice*) [che dimostrano] che intendono compiere atti terroristici o favorire il terrorismo, devono esere dichiarati persone indesiderate in Romania e si può revocare il permesso di soggiorno, salvo che non sia permesso loro di lasciare il paese..."

5. La Legge n. 182/2002 sulla protezione delle informazioni segrete

51. Le pertinenti disposizioni della Legge n. 182/2002 sulla protezione delle informazioni segrete, recitano:

Articolo 15

"I seguenti termini devono essere definiti come segue, ai seni del presente documento:

...

(b) informazioni riservate: qualsiasi informazione, dato, documento che abbia un interesse per la sicurezza nazionale che, per la loro importanza e per le conseguenze che possono avere a causa della divulgazione e diffusione non autorizzata, devono essere protette;

Copyright © 2021 UFDU.

(c) le categorie di informazioni riservate sono: segreti di Stato (*secret de stat*) e segreti di servizio;

(d) le informazioni [che costituiscono] segreti di Stato: informazioni relative alla sicurezza nazionale, la cui divulgazione può nuocere alla sicurezza nazionale e alla difesa della nazione;

...

(f) i seguenti livelli di segretezza (*de secretizare*) sono attribuiti alle informazioni segrete rientranti nella categoria di segreto di Stato:

– top secret (*strict secret de importanță deosebită*): informazioni la cui divulgazione non autorizzata può arrecare un danno di eccezionale gravità alla sicurezza nazionale;

– segreto (*strict secrete*): informazioni la cui divulgazione non autorizzata può arrecare un serio danno alla sicurezza nazionale;

– confidenziale (*secrete*): informazioni la cui divulgazione non autorizzata può arrecare un danno alla sicurezza nazionale; ..."

Articolo 17

"(1) Le informazioni classificate come segreto di Stato (*secret de stat*) includono informazioni riguardanti:

...

(f) l'attività di raccolta di informazioni da parte delle autorità pubbliche istituite dalla legge per la difesa ella nazione e la sicurezza nazionale;

(g) qualsiasi risorsa, metodo, tecnica o attrezzatura di lavoro, o specifica fonte di informazione utilizzata dalla pubbliche autorità impegnata in attività di intelligence;

..."

Articolo 21

"(1) L'Ufficio del registro nazionale delle informazioni segrete di Stato è un organo subordinato (*în subordinea*) alla dirette dipendenze del Governo.

(2) L'Ufficio del registro nazionale delle informazioni segrete di Stato tiene traccia degli elenchi e delle informazioni appartenenti a tela categoria, dei tempi entro i quali viene mantenuto un certo livello di classificazione, del personale autorizzato e abilitato a lavorare con le informazioni segrete di Stato, e dei registry di autorizzazione ..."

Articolo 24

"(4) Le informazioni segrete ai sensi dell'articolo 15 (f) possono essere declassificate per ordine del Governo su richiesta motivate del competente [organo].

...

(10) La declassificazione o il declassamento a un livello inferiore di classificazione è effettuata da soggetti o autorità pubbliche con potere di approvare la classificazione e il livello delle informazioni in questione".

Copyright © 2021 UFDU.

Articolo 28

"(1) L'accesso alle informazioni classificate segreto di Stato è possibile solo previa autorizzazione scritta del direttore dell'organismo che detiene le informazioni, previa comunicazione all'Ufficio del registro nazionale delle informazioni segrete di Stato.

(2) L'autorizzazione è rilasciata in funzione del livello di classificazione previsto dall'articolo 15 (f), dopo autorizzazione delle persona interessata, previo suo consenso scritto. Le persone giudiche, ... informano l'Ufficio del registro nazionale delle informazioni segrete di Stato del rilascio dell'autorizzazione di accesso.

...

(4) L'autorizzazione ha validità di quattro anni; durante tale periodo, la valutazione può essere rieffettuata in ogni momento.

...".

Articolo 36

"(1) I soggetti ai quali sono affidate le informazioni riservate ne garantiscono la protezione in conformità alla legge e rispettano le disposizioni dei sistemi di prevenzione della fuga di informazioni riservate.

..."

Articolo 37

"(1) Le autorità pubbliche, unitamente a altri organismi giuridici che sono titolari di informazioni classificate come segreto di Stato o segreto di servizio o ai quali tali informazioni sono state affidate, forniscono I fondi necessary per adempiere ai loro obblighi e adettano le misure necessarie per proteggere dette informazioni.

(2) La responsabilità per la protezione delle informazioni spetta al capo dell'autorità o dell'istituzone pubblica o dell'organismo giudico che detiene le informazioni, a seconda dei casi."

Articolo 39

"(1) Qualsiasi violazione concernente la protezione delle informazioni riservate comporta responsibilità disciplinare, amministrativa, civile o penale, a seconda dei casi.

(2) Qualunque persona operante nel settore dell'intelligence, nei servizi di sicurezza nell'eservito, o per il dipartimento di relazioni internazionali, o coloro ai quali è appositamente affidata la protezione delle informazioni segrete di Stato, che si siano resi colpevoli di divulgazione dolosa o azioni negligenti che danno luogo alla divulgazione o alla fuga di informazioni riservate, sono irrevocabilmente destituiti dai loro incarichi (*calitatea*)."

6. L'ordinanza del Governo n. 194/2002 sullo status degli immigrati in Romania

52. Le disposizioni pertinenti nell'OUG n. 194/2002 sullo status degli immigrati in Romania, in vigore all'epoca dei fatti, recitano:

Copyright © 2021 UFDU.

Articolo 85
La dichiarazione di uno straniero come persona non gradita

"(1) La dichiarazione [che un soggetto è] persona non gradita è un provvedimento adottato nei confronti dello straniero che ha svolto o svolge attività idonee a mettere in pericolo la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, o [su chi] ricadano forti indizi (*indicii temeinice*) [che lui o lei] intenda svolgere tali attività.

(2) Il provvedimento di cui al comma prececedente è adottato dalla Corte d'Appello di Bucarest, su proposta della Procura, ... che presenta domanda a tale Corte, su proposta delle istituzioni competenti in material di ordine pubblico e sicurezza nazionale che sono in possesso di siffatti indizi ...

(3) Tutti i dati o le informazioni che costituiscono la base della proposta di dichiarazione di uno straniero come persona non gradita per motivi di sicurezza nazionale devono essere messi a disposizione [della Corte d'Appello] alle condizioni stabilite dagli strumenti normative che disciplinano le attività relative alla sicurezza nazionale e alla protezione delle informazioni riservate.

(4) L'istanza prevista dal secondo comma è esaminata in un'idienza private alla quale sono convocate le parti. La Corte d'Appello comunica allo straniero i fatti alla bae della domanda, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute negli strumenti normative che disciplinano le attività connesse alla sicurezza nazionale e alla protezione delle informazioni riservate.

(5) La Corte d'Appello emette una sentenza motivate, entro dieci giorni dalla presentazione della domanda formulate ai sensi del comma 2 del persente articolo. La decisione della Corte è definitiva. Se uno straniero è dichiarato non gradito per motivi di sicurezza nazionale, i dati e le informazioni su cui si basa la decisione non sono mensionati nel testo di tale decisione.

...

(9) Uno straniero può essere dichiarato non gradito per un periodo ricompreso tra cinque e quindici anni..."

Articolo 86
Ricorsi contro le sentenze rese ai sensi dell'articolo 85 § 5

"La sentenza di cui all'articolo 85 § 5 può essere impugnata con ricorso innanzi alla Alta Corte di Cassazione e di Giustizia entro dieci giorni dalla data della sua notifica [alla persona interessata]. L'Alta Corte si pronuncia entro cinque giorni dala data di deposito del ricorso."

7. Il Decreto Governativo n. 585/2002

53. Le disposizioni pertinenti delle norme nazionali di protezione delle informazioni riservate in Romania, come approvate dal Decreto Governativo n. 585/2002, recitano:

Articolo 19

"Le informazioni [classificate] come un segreto di Stato possono essere declassificate in virtù di un decreto governativo, su richiesta motivate dell'[organo] emittente."

Copyright © 2021 UFDU.

Articolo 20

"(1) Le informazioni [classificate] devono essere declassificate se:

(a) è scaduto il termine per la classificazione;

(b) la divulgazione delle informazioni non è più suscettibile di arrecare pericolo alla sicurezza nazionale ...;

(c) [la classificazione] era stata effettuata da una persona in assenza di legale autorizzazione (*neîmputernicită*).

(2) La declassificazione o il declassamento a un livello inferiore del segreto di Stato è decisa da persone autorizzate o alti funzionari abilitati per legge ad attribuire diversi livelli di classificazione, previo parere delle istituzioni che coordinano le attività relative alla protezione delle informazioni riservate e il controllo delle relative misure..."

Articolo 26

"Le informazioni riservate possono essere trasmesse a soggetti titolari di un nulla osta

sicurezza o di un permesso di accesso corrispondente al livello di classificazione [dell'informazione in questione]."

Articolo 159

"Le seguenti situazioni imputabili a un ricorrente [che chiede l'accesso a informazioni riservate] ... sono incompatibili con l'accesso a informazioni [clasifficate] segreto di Stato:

(a) se ha commesso o intendeva commettere atti di spionaggio, terrorismo, tradimento o altri reati contro la sicurezza dello Stato;

..."

8. La procedura per ottenere un certificato ORNISS

54. Dal 2010 gli avvocati possono chiedere di ottenere un nulla osta di sicurezza o un permesso di accesso rilasciato dall'ORNISS ("il certificato ORNISS"), al fine di ottenere l'accesso ai documenti riservati. A tal fine l'avvocato deve presentare la sua domanda alla Presidente dell'ordine degli avvocati di cui è membro, che la trasmette all'Unione Nazionale degli Ordini degli Avvocati della Romania (l'"UNBR"). L'avvocato deve allegare alla sua domanda, tra gli altri documenti, una copia della delega conferitagli dal cliente per rappresentarlo nella causa e una nota dell'organo che si occupa del caso che attesti che il materiale riservato sia stato presentato come prova e che, per avere accesso a tale material e preparare la difesa del suo assistito, l'avvocato ha bisogno di tale certificato. L'UNBR avvia quindi il procedimento, che vede l'autorità competente svolgere le verifiche preliminary sulla situazione dell'avvocato. La procedura di controllo per le persone che hanno richiesto l'accesso alle informazioni "segrete" dura 60 giorni lavorativi (articolo 158 del decreto governativo n. 585/2002). A seguito dei controlli, l'autorità di controllo competente trasmette le sue

Copyright © 2021 UFDU.

conclusioni all'ORNISS, che emetterà il prorio parere da trasmettere all'UNBR. Quest'ultimo avrà poi cinque giorni di tempo per emettere la decisione relativa all'accesso ai documenti riservati.

55. Quando riceve il certificato ORNISS, l'avvocato deve firmare un accordo di riservatezza per la protezione di qualsiasi informazione riservata portata a sua conoscenza. Una volta rilasciato, il certificato ORNISS è valido per quattro anni. Durante il periodo di validità, il controllo dell'avvocato può proseguire in qualsiasi momento.

56. Il 10 ottobre 2013, il Presidente dell'UNBR ha richiesto all'ORNISS un parere sulla possibilità di pubblicare, sui siti web di vari Ordini degli Avvocati, i nominativi degli avvocati cui erano stati rilasciati certificati per l'accesso alle informazioni riservate. Il 6 novembre 2013, l'ORNISS ha espresso la sua opinione secondo cui tale pubblicazione avrebbe condotto all'introduzione di diverse categorie di avvocati all'interno dello stesso ordinamento, e dunque a una situazione di discriminazione nei confronti degli avvocati non in possesso di tali certificati. Ai sensi dell'articolo 2 della Legge n. 182/2002, l'accesso alle informazioni riservate non rappresentava un diritto garantivo dalla legge a tutti i cittadini ed era consentito solo nei casi e alle condizioni previste dalla legge. Pertanto non si può affermare che tutti gli avvocati iscritti all'albo possano ottenere tale accesso. Ha concluso che non era giustificata l'idea di pubblicare i nominativi degli avvocati autorizzati ad avere accesso alle informazioni riservate sui siti web dei vari ordini degli avvocati o su quello dell'UNBR.

57. Secondo l'UNBR, come risulta in una lettera inviata al Governo nel gennaio 2018, la pubblicazione di un elenco di avvocati titolari di certificato ORNISS potrebbe violare l'articolo 24 della Costituzione (diritto di essere rappresentato da un avvocato di propria scelta). In una lettera del 19 aprile 2019, in riscontro alla richiesta dei ricorrenti, l'UNBR ha precisato che qualsiasi avvocato, scelto o nominato per rappresentare una persona interessata al materiale riservato o per fornire assistenza legale a tale persona, aveva il diritto di richiedere un certificato ORNISS e che quindi non esisteva nessun "elenco degli avvocati in possesso di un certificato ORNISS"; inoltre, la redazione e l'utilizzo di tale elenco sarebbero in contrato con l'articolo 24 della Costituzione.

58. Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità nazionali, il Governo ha indicato che, nel dicembre 2012, otto avvocati erano in possesso di un certificato ORNISS e che, dal 2011 fino alla data in cui hanno presentato proprie osservazioni alla Grande Camera, a trentatrè avvocati era tato concesso l'accesso a informazioni riservate.

B. La giurisprudenza interna pertinente

59. Le parti hanno presentato esempi di giurisprudenza interna concernente procedimenti avviati da stranieri contro le decisioni che li hanno

Copyright © 2021 UFDU.

dichiarati non graditi o che contestavano il rifiuto da parte dell'Ufficio immigrazione rumeno (ORI) di concedere loro un permesso permanente di soggiorno in Romania.

60. In diverse decisioni (28 gennaio 2011, 18 ottobre 2011, 14 marzo 2012, 9 luglio 2012, 26 ottobre 2012, 9 novembre 2012, 20 dicembre 2012, 22 agosto 2013, 7 novembre 2013 e 2 aprile 2015) la Corte d'appello ha ritenuto che gli stranieri interessati avessero ricevuto informazioni sufficienti a consentire loro di preparare la difesa, sulla base degli atti introduttivi dei giudizi, dai quali emergeva che erano accusati di attività legate al terrorismo come definite dall'artiolo 3, punti (i) e (l) della Legge n. 51/1991.

61. In altri casi, in aggiunta al riferimento all'articolo 3 lettere (i) e (l) della Legge n. 51/1991, la Corte d'Appello ha precisato dettagli di fatto più specifici, per esempio: che lo straniero era sospettato di coinvolgimento in "attività sovversive" a favore di un'organizzazione terroristica (sentenze del 24 agosto 2012, 10 giugno 2015 e 30 agosto 2016) o di supporto finanziario o propagandistico di queste organizzazioni (sentenze del 6 febbraio 2013, 19 luglio 2017, 2 agosto 2017, 13 dicembre 2017, 7 marzo 2019, 26 marzo 2019 e 3 aprile 2019); che lo straniero era accusato di spionaggio per conto di organizzazioni straniere, che aveva preso contatto via internet con le organizzazioni terroristiche, o che aveva mostrato la volontà di commettere atti di violenza in nome di una ideologia terroristica (per esempio, sentenze del 17 maggio 2012, 23 aprile 2013, 31 marzo 2015, 29 dicembre 2015, 14 giugno 2016, 1 settembre 2016, 1 marzo 2017, 14 novembre 2017, 4 aprile 2018 e 20 giugno 2018).

62. Dai casi giurisprudenziali addotti dal Governo, risulta che in due casi, valutato il complesso delle prove di cui disponeva e la sua credibilità, la Corte d'Appello aveva accolto olo parzialmente la richiesta della Procura volta alla dichiarazione straniero non gradito (sentenza del 31 marzo 2015 e 19 luglio 2017).

63. In alcuni casi gli stranieri avevao contestato il rifiuto opposto dall'ORI di concedere loro un permesso di soggiorno permanente in Romania, considerate che risultava chiaramente dalle prove riservate che lo straniero svolgeva azioni suscettibili di ledere l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. In alcuni di questi casi i tribunali nazionali competenti (la Corte d'Appello e l'Alta Corte) hanno accolto i loro ricorsi atteso che il rifiuto dell'ORI non trovava giustificazione in elementi oggettivi o in documenti riservati nel fascicolo (si vedano le sentenze definitive dell'Alta Corte del 28 settembre 2010, 22 febbraio 2011, 24 marzo 2011, 16 settembre 2011, 8 marzo 2012, 29 maggio 2014 e 25 settembre 2018). In altre occasioni, l'Alta Corte ha respinto i ricorsi, ritenendo fondato il diniego del permesso di soggiorno da parte dell'ORI (si vedano le sentenze definitive dell'Alta Corte del 16 giugno 2011, 19 giugno 2012 e 28 febbraio 2014).

64. In alcuni dei casi addotti dal Governo, i giudici nazionali non hanno informato gli interessati circa la possibilità di essere assistiti da un avvocato

Copyright © 2021 UFDU.

(sentenze della Corte d'Appello del 24 agosto 2012, 26 ottobre 2012 e 7 marzo 2019). In altri casi, la Corte d'Appello ha informato gli stranieri che solo le persone munite di speciale autorizzazione potevano avere accesso ai documenti riservati nel fascicolo, omettendo tuttavia di indentificare gli avvocati che hanno tale certificato (sentenze del 7 novembre 2013, 2 aprile 2015 e 1 settembre 2016).

65. Da alcune decisioni risulta che, laddove gli stranieri avessero chiesto un rinvio della causa per acquisire un avvocato, la Corte d'Appello non ha accolto le loro richiesta, considerato che tali procedimenti dovevano essere accelerate e che lo straniero avrebbe potuto proporre appello (sentenze del 9 luglio 2012, 7 novembre 2013, 10 giugno 2015, 14 giugno 2016 e 30 agosto 2016; si veda anche la sentenza dell'Alta Corte dell'8 gennaio 2016 ove si precisa ache il termine fissato dalla legge per pronunciarsi su questo tipo di impugnazione è perentorio).

66. In altri casi, i giudici nazionali hanno accolto la richiesta dello straniero di rinvio del procedimento per acquisire un avvocato, precisando che l'avvocato prescelto doveva già essere in possesso di un certificato ORNISS (Corte d'Appello causa n. 2138/2/2018 e la sentenza incidentale dell'Alta Corte dell'11 giugno 2016) poiché era impossibile per un avvocato ottenere il cartificato durante il processo in considerazione del termine legale. Tuttavia, in due casi relativi all'immigrazione (uno del 2017 e l'altro del 2019) i giudici nazionali hanno rinviato più volte il procedimento, anche oltre il termine di legge, affinché l'avvocato dello straniero facesse il necessario per ottenere un cerficicato ORNISS.

II. I DOCUMENTI – GLI ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

A. Il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 alla Convenzione

67. Il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 è stato redatto dal Comitato direttivo sui diritti umani e presentato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. In via preliminare esso chiarisce che "non costituisce uno strumento di interpretazione autentica del testo del Protocollo, sebbene possa facilitare la comprensione delle disposizioni in esso contenute".

68. Le pertinenti parti del Rapporto esplicativo recitano:

"Articolo 1

6. In linea con l'osservazione generale formulata in premessa (si veda *supra*, paragrafo 4), si sottolinea che lo straniero legalmente soggiornante sul territorio di uno Stato parte del Consiglio d'Europa beneficia già di alcune garanzie quando viene adottato nei suoi confronti un provvedimento di espulsione, in particolare quelle previste dall'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e 8 (diritto al rispetto della vita private e familiare), in connessione con l'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo innanzi a una istanza nazionale) della Convenzione europea dei diritti

Copyright © 2021 UFDU.

dell'uomo, come interpretati dalla Commissione e dalla Corte europea dei diritti umani e – negli Stati che ne sono parte – dalla Convenzione europea di stabilimento del 1955 (articolo 3), dalla Carta sociale europea del 1961 (articolo 19, paragrafo 8), dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 (articolo 48), dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951 (articoli 32 e 33) e dal Patto ONU sui Diritti civili e politici del 1966 (articolo13).

7. Tenuto conto dei diritti così riconosciuti agli stranieri, il presente articolo è stato aggiunto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al fine di offrire garanzie minime a tali persone in caso di espulsione dal territorio di una Parte contraente. L'aggiunta di tale articolo consente di concedere tutela nei casi non contemplati da altri stumenti internazionali e consente di ricondurre tale tutela nell'ambito del sistema di controllo previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo....

11. Il paragrafo 1 di questo articolo prevede innanzitutto che la persona interessata può essere espulsa solo "in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge". A questa regola non sono ammesse eccezioni. Tuttavia, ancora una volta, il termine "legge" si riferisce al diritto interno dello Stato interessato. Il provvedimento deve quindi essere adottato dall'autorità competente secondo le disposizioni di diritto sostanziale e le relative norme procedurali.

12. Le lettere a, b e c dello stesso paragrafo proseguono enunciando tre garanzie. Diversamente dalla formulazione dell'Articolo 13 del Patto delle Nazioni Unite, le tre garanzie sono state chiaramente distinte in tre sottoparagrafi.

13.1. La prima garanzia è rappresentata dal diritto della persona interessata a far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione. Le condizioni che disciplinano l'esercizio di tale diritto rientano nella competenza della legislazione nazionale. Inserendo tale garanzie in un subparagrafo separato, si intende indicare chiaramente che lo straniero può esercitarla prima di poter procedere all'esame del proprio caso.

13.2. La seconda garanzia è rappresentata dal diritto a far esaminare il suo caso. Ciò non richiede necessariamente una procedure in due fasi innanzi ad autorità diverse, ma dolo che l'autorità competente esamini il caso alla luce dei motivi avverso l'espulsione presentati dall'interessato. Fatto salvo quanto previsto dalla lettera *c*, la forma che dovrebbe assumere l'esame è lasciata al diritto interno. In alcuni Stati, uno straniero ha la possibilità di presentare un ricorso contro la decisione presa a seguito dell'esame del suo caso. Il presente articolo non riguarda tale fase del procedimento e non prevede, pertanto, che l'interessato possa rimaneer nel territorio dello Stato in attesa dell'esito del ricorso proposto avverso la decisione assunta a seguito dell'esame della sua causa.

13.3. La lettera c prevede che la persona interessata abbia il diritto a farsi rappresentare davanti all'Autorità competente o a una o a più persone designate da tale Autorità. L'"autorità competente" può essere un'autorità amministrativa o giudiziaria. Inoltre, l'"autorità competente" ai fini dell'esame del caso non deve necessariamente essere l'autorità alla quale spetta la decisione finale sulla espulsione. Pertanto, un procedimento in base al quale un tribunale, che aveva esaminato il caso ai sensi della lettera b, ha raccomandato l'espulsione a un'autorità amministrativa alla quale spetta la decisione finale, soddisfacerebbe l'articolo. Né sarebbe in contrasto con le condizioni fissure da questo articolo o dall'Articolo 14 della Convenzione il diritto interno che stabilisca procedure diverse e che designi diverse autorità per determinate categorie di casi, purché le garanzie previste nell'articolo siano rispettate.

...

16. La Commissione europea dei diritti umani ha ritenuto, nel caso del ricorso n. 7729/76, che la decisione si espellere una persona "non comporta alcuna decisione sui

Copyright © 2021 UFDU.

suoi diritti e doveri civili né di alcuna accusa penale a suo carico" ai sensi dell'Articolo 6 della Convenzione. Il presente articolo non pregiudica questa interpretazione dell'Articolo 6. ..."

B. La Convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante

69. L'Articolo 9 § 5 della Convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante, firmata a Strasburgo il 24 novembre 1977 stabilisce:

"Il permesso di soggiorno, rilasciato in conformità alle disposizioni dei paragrafi da 1 a 3 del presente articolo, potrà essere ritirato:

a) per motivi di sicurezza nazionale, di ordine pubblico o di buon costume;

b) se il titolare si rifiuta, dopo essere stato debitamente informato delle conseguenze di tale rifiuto, di conformarsi alle prescrizioni emanate dall'autorità sanitaria nei suoi confronti a fine della tutela della salute pubblica;

c) se non è soddisfatta una condizione essenziale per il suo rilascio o la sua validità.

Ciascuna Parte Contraente si impegna tuttavia ad assicurare ai lavoratori migranti, cui sia stato ritirato il permesso di soggiorno, un effettivo diritto di ricorso, in conformità alla procedura prevista dalla propria legislazione, presso un'autorità giudiziaria o amministrativa."

C. La Convenzione europea di stabilimento

70. L'Articolo 3 § 2 della Convenzione europea di stabilimento firmata a Parigi il 13 dicembre 1955 afferma:

"Salvo che ragioni imperative di sicurezza nazionale richiedano diversamente, un Cittadino di una Parte cotraente che risiede legalmente da più di due anni nel territorio di un'altra Parte contraente non può essere espulso senza prima essere autorizzato a presentare motivazioni contro la sua espulsione e a ricorrere e farsi rappresentare a tal fine innanzi a un'autorità competente o a una o più persone appositamente designate dall'autorità competente."

III. IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

71. L'articolo 12 (1) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, recita:

"Le decisioni di rimpatrio e, ove emesse, le decisioni di divieto d'ingresso e le decisioni di allontanamento sono adottate in forma scritta, sono motivate in fatto e in diritto e contengono informazioni sui mezzi di ricorso disponibili.

Le informazioni sui motivi in fatto possono essere ridotte laddove la legislazione nazionale consenta che il diritto di informazione sia limitato, in particolare per

Copyright © 2021 UFDU.

salvaguardare la sicurezza nazionale, la difesa, la pubblica sicurezza e per la prevenzione, le indagini, l'accertamento e il perseguimento di reati."

72. I pertinenti Articoli della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recitano:

Articolo 28
Protezione contro l'allontanamento

"1. Prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

2. Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

3. Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora:

(a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante i precedenti dieci anni; o

(b) sia minorenne, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989."

Articolo 31
Garanzie procedurali

"1. L'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi nello Stato membro ospitante, al fine di presentare ricorso o chiedere la revisione di ogni provvedimento adottato nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

2. Laddove l'impugnazione o la richiesta di revisione del provvedimento di allontanamento sia accompagnata da una richiesta di ordinanza provvisoria di sospensione dell'esecuzione di detto provvedimento, l'effettivo allontanamento dal territorio non può avere luogo fintantoché non è stata adottata una decisione sull'ordinanza provvisoria, salvo qualora:

- il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale, o

- le persone interessate abbiano precedentemente fruito di una revisione, o

- il provvedimento sia fondato su motivi imperativi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 28, paragrafo 3.

3. I mezzi di impugnazione comprendono l'esame della legittimità del provvedimento nonché dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione. Essi

Copyright © 2021 UFDU.

garantiscono che il provvedimento non sia sproporzionato, in particolare rispetto ai requisiti posti dall'articolo 28.

4. Gli Stati membri possono vietare la presenza dell'interessato nel loro territorio per tutta la durata della procedura di ricorso, ma non possono vietare che presenti di persona la sua difesa, tranne qualora la sua presenza possa provocare gravi turbative dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza o quando il ricorso o la revisione riguardano il divieto d'ingresso nel territorio."

73. Nella decisione di diniego nei confronti di un cittadino dell'Unione europea dell'ammissione in uno Stato membro dell'UE per motivi di sicurezza pubblica, che coinvolge i diritti di cittadinanza e di libera circolazione delle persone ai sensi del diritto dell'Unione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza pregiudiziale nel caso *ZZ c. Regno Unito* (causa C-300/11, 4 giugno 2013) ha stabilito:

"65. In proposito, da un lato, considerata la necessità di rispettare l'articolo 47 della Carta, detto procedimento deve garantire il più possibile l'osservanza del principio del contraddittorio, al fine di consentire all'interessato di contestare la motivazione sulla quale è fondata la decisione in causa e di presentare osservazioni riguardo agli elementi di prova ad essa pertinenti e, pertanto, di difendersi effettivamente. In particolare, è necessario che, in ogni caso, sia comunicata all'interessato la sostanza della motivazione sulla quale è fondata una decisione di diniego d'ingresso..., visto che la pur necessaria tutela della sicurezza dello Stato non può aver l'effetto di privare l'interessato del suo diritto di esporre la propria difesa e di vanificare, così, il suo diritto a una tutela giurisdizionale….

66. Dall'altro lato, la ponderazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva con la necessità di garantire la sicurezza dello Stato membro interessato, sulla quale poggia la conclusione enunciata al punto precedente, non vale ugualmente per gli elementi di prova alla base della motivazione prodotti dinanzi al giudice nazionale competente. Infatti, in taluni casi la divulgazione di tali elementi probatori può compromettere in modo diretto e particolare la sicurezza dello Stato perché può, per esempio, mettere in pericolo la vita, la salute o la libertà di persone o svelare i metodi di indagine specificamente utilizzati dalle autorità di sicurezza nazionali e in tal modo ostacolare seriamente, se non impedire, il futuro espletamento delle mansioni delle medesime autorità.

67. In tale contesto, spetta al giudice nazionale competente valutare se e in quale misura le restrizioni ai diritti della difesa del ricorrente, che discendono appunto dalla mancata divulgazione degli elementi di prova e della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondata la decisione…, possano influire sulla forza probatoria degli elementi di prova secretati.

68. Il giudice nazionale competente deve, pertanto, da un lato, assicurarsi che la sostanza della motivazione che costituisce il fondamento della decisione in causa sia rivelata all'interessato in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova e, dall'altro, trarre, ai sensi del diritto nazionale, le conseguenze di un'eventuale trasgressione di detto obbligo di comunicazione."

Copyright © 2021 UFDU.

IV. ALTRI TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

A. Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici

74. L'Articolo 13 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici ("il Patto"), di cui la Romania è parte dalla sua entrata in vigore il 23 marzo 1976, recita:

> "Uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, o di una o più persone specificamente designate da detta autorità, e di farsi rappresentare innanzi ad esse a tal fine."

B. La Dichiarazione sui diritti umani degli individui non cittadini del Paese in cui vivono

75. L'Articolo 7 della Dichiarazione sui diritti umani degli individui non cittadini del Paese in cui vivono, adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale 40/144 del 13 dicembre 1985, prevede che:

> "Uno straniero che si trovi legittimamente in territorio di uno Stto può essere espulso solo in virtù di una decisione presa in conformità alla legge e, salvo che motivi di sicurezza nazionale richiedano diversamente, può presentare motivi per cui non dorebbe essere espulso e far esaminare il caso, e a farsi rappresentare a tal fine, innanzi all'autorità competente o a una o più persone appositamente designate dall'autorità competente. È vietata l'espulsione individuale o collettiva di tali stranieri per motivi di razza, colore, religione, cultura, discendenza o origine nazionale o etnica."

C. La Raccomandazione generale n. 30 (2004) del Comitato per la eliminazione della discriminazione razziale

76. Nella sua Raccomandazione generale n. 30 (2004) sulla discriminazione contro i non-cittadini, il Comitato per la eliminazione della discriminazione razione ha raccomandato agli Stati parte della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale di:

> "25. Garantire che ... i non-cittadini abbiano pari accesso a rimedi effettivi, compreso il diritto di impugnare i provvedimenti di espusione, e siano autorizzati a utilizzare questi rimedi in modo efficace."

D. Il Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri della Commissione del diritto internazionale

77. Durante la sua sessantaseiesima sessione, nel 2014, la Commissione del diritto internazionale ha adottato un «Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri». Questo testo, di cui l'Assemblea generale delle

Copyright © 2021 UFDU.

Nazioni Unite ha preso atto (risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014), contiene, in particolare, le seguenti disposizioni:

Articolo 26
Garanzie procedurali per gli stranieri soggetti ad espulsione

"1. Uno straniero soggetto ad espulsione gode delle garanzie procedurali seguenti:

(a) il diritto di ricevere comunicazione circa il provvedimento di espulsione;

(b) il diritto di impugnare il provvedimento di espulsione, salvo che motivi imperativi di sicurezza nazionale impongano diversamente;

(c) il diritto di essere ascoltato innanzi a un'autorità competente;

(d) il diritto di accesso a rimedi effettivi per impugnare il provvedimento di espulsione;

(e) il diritto ad essere rappresentato innanzi a una autorità competente; e

(f) il diritto all'assistenza gratuita da parte di un interprete nel caso non comprenda o non parli la lingua utilizzata dall'autorità competente."

Commentario

"(1) Il progetto di articolo 26, paragrafo 1, stabilisce un elenco di diritti procedurali di cui deve beneficiare lo straniero soggetto ad espulsione, indipendentemente dal fatto che tale persona sia legalmente o illegalmente presente su territorio di uno Stato. L'unica eccezione — alla quale si fa rinvio al paragrafo 4 del progetto di articolo — è quella degli stranieri illegalmente presente sul territorio di tale Stato per un breve period.

(2) Il paragrafo 1 (a) stabilisce il diritto di ricevere comunicazione circa il provvedimento di espulsione. Il rispetto di questa garanzia essenziale da parte dello Stato di espulsione è una *conditio sine qua non* per l'esercizio di tutti i diritti procedurali da parte dello straniero sottoposto a espulsione. Tale condizione è stata esplicitamente consacrata nell'articolo 22, paragrafo 3, della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990, che stabilisce che la decisione di espulsione "sarà loro comunicata in una lingua comprensibile". Gia nel 1892 l'Istituto di Diritto Internazionale riteneva che "l'acte ordonnant l'expulsion est notifié à l'expulsé" [il provvedimento di espulsione deve essre notificato a colui che deve essere espulso] e anche che "si l'expulsé a la faculté de recourir à une haute cour judiciaire ou administrative, il doit être informé, par l'acte même, et de cette circonstance et du délai à observer" [se colui che deve essere espulso ha il diritto di ricorrere all'alta corte giudiziaria o amministrativa, il provvedimento di espulsione deve indicarlo e indicare il termine per la presentazione del ricorso]. La legislazione di vari Stati prevede l'obbligo di notificare il provvedimento di espulsione allo straniero interessato.

(3) Paragrafo 1 (b) prevede il diritto di impugnare il provvedimento di espulsione, diritto ben consolidato nel diritto internazionale. A livello universale, l'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti civili e politici conferisce all'individuo che deve essere espulso il diritto di presentare i motivi che si oppongono alla sua espulsione, salvo che "motivi imperativi di sicurezza nazionale richiedano altrimenti"... Lo stesso diritto è riconosciuto dall'articolo 7 della Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza del paese in cui vivono, allegata alla risoluzione 40/144 dell'Assemblea Generale del 13 dicembre 1985, che prevede che "[u]no straniero

Copyright © 2021 UFDU.

legalmente sul territorio di uno Stato... potrà presentare motivi avverso l'espulsione, salvo che ragioni imperative di sicurezza nazionale richiedano altrimenti". A livello regionale, l'articolo 1, paragrafo 1 (a) del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che uno straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato e soggetto ad un provvedimento di espulsione deve poter "presentare le ragioni che si oppongono alla sua espulsione". L'articolo 3, paragrafo 2, della Convenzione europea di stabilimento offre la stessa garanzia prevedendo che "salvo che ragioni imperative di sicurezza nazionale richiedano diversamente, un cittadino di una Parte cotraente che risiede legalmente da più di due anni nel territorio di un'altra Parte contraente non può essere espulso senza prima essere autorizzato a presentare motivazioni contro la sua espulsione". Infine, anche nel diritto interno è sancito il diritto dello straniero di impugnare la sua espulsione.

(4) Il diritto di essere ascoltato innanzi a un'autorita competente, fissato al paragrafo 1 (c), è essenziale per l'esercizio del diritto di impugnare un provvedimento di espulsione, che forma oggetto del paragrafo 1 (b). Sebbene l'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti civili e politici non conceda espressamente allo straniero il diritto di essere ascoltato, il Comitato per i diritti umani ha ritenuto che una decisione di espulsione adottato senza che sia data la possibilità di essere ascoltato possa sollevare questioni ai sensi dell'articolo 13 del Patto:

...

Anche l'articolo 83 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; l'articolo 32, paragrafo 2, della Convenzione sullo status di rifugiato; l'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione relative allo status degli apolidi; l'articolo 9, paragrafo 5, della Convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante; e l'articolo 26, paragrafo 2, della Carta araba dei diritti dell'uomo richiedono che sia possibile impugnare il provvedimento di espulsione. Tale diritto ad una procedura di esame è stato anche riconosciuto, in termini identici all'articolo 13 del Patto sui diritti civili e politici, dall'Assemblea Generale all'articolo 7 della Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza del paese in cui vivono, allegata alla risoluzione 40/144 dell'Assemblea Generale.

...

(5) Il paragrafo 1 (d) stabilisce il diritto di accesso a rimedi effettivi per impugnare il provvedimento di espulsione. L'articolo 13 del Patto sui diritti civili e politici, pur riconoscendo allo straniero regolamente residente sul territorio dello Stato il diritto all'esame della decisione di espulsione, non specifica innanzi a che tipo di autorità vada presentato l'esame...

Il Comitato per i diritti umani ha richiamato l'attenzione sul fatto che il diritto all'esame, così come le altre garanzie previste dall'articolo 13, può essere derogato solo se lo richiedano "motivi imperative di sicurezza nazionale". Il Comitato ha inoltre sottolineato che il rimedio a disposizione dello straniero espulso deve essere effettivo:

...

(6) Il paragrafo 1 (e), il cui contenuto è basato sull'articolo 13 del Patto sui diritti civili e politici, conferisce allo straniero il diritto ad essere rappresentato innanzi a una autorità competente. Dal punto di vista del diritto internazionale, tale diritto non comprende necessariamente il diritto ad essere rappresentato da un avvocato durante il procedimento di espulsione. In ogni caso non comporta l'obbligo per lo Stato di espulsione di pagare le spese di rappresentanza.

Copyright © 2021 UFDU.

(7) Il diritto dello straniero all'assistenza gratuita da parte di un interprete nel caso non comprenda o non parli la lingua utilizzata dall'autorità competente, fissato dal paragrafo 1 (f) e riconosciuto nella legislazione di numerosi stati, è elemento essenziale del diritto ad essere ascoltato, fissato nel paragrafo 1 (c). Di un certo rilievo è anche il diritto di ricevere comunicazione della decisione di espulsione e il diritto di impugnare tale decisione, cui si riferiscono i paragrafi 1 (a) e (b) del presente progetto di articolo... ."

E. La sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) del 30 novembre 2010 nella causa *Ahmadou Sadio Diallo*

78. Il 30 novembre 2010 la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) ha reso una sentenza nel caso *Ahmadou Sadio Diallo* ((*Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo*), *Merits, Judgment, ICJ Reports 2010*, p.639). La CIG ha considerato la denuncia della Guinea secondo cui l'espulsione del Sig. Diallo aveva violato l'articolo 13 del Patto e l'articolo 12 § 4 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (la "Carta africana"). La Corte ha osservato che, per ottemperare a tali disposizioni, l'espulsione di uno straniero che si trovi legittimamente sul territorio di uno Stato parte di tali strumenti poteva essere adottata in conformità con il dirito interno applicabile — che a sua volta doveva essere conforme ai requisiti del Patto e della Carta Africana — e non doveva avere natura arbitraria. La CIG ha ritenuto che il decreto di espulsione non fosse conforme alle disposizioni della legge Congolese per due ragioni: non vi era stata la previa consultazione dell'autorità nazionale competente e non era "motivato", come richiesto dalla legge nazionale. Ne consegue che sotto questi due espetti, l'espulsione non era stata assunta "conformemente alla legge" ed era stato violato l'articolo 13 del Patto e l'articolo della Carta africana. La CIG ha inoltre ritenuto che la Guinea fosse giustificata nel sostenere che il diritto conferito dall'articolo 13 del Patto a uno straniero soggetto a un provvedimento di espulsione di "presentare motivi contro la sua espulsione e di far esaminare il suo caso dall'autorità competente" non è stato rispettato nel caso del Sig. Diallo. La CIG ha anche osservato che la Repubblica Democratica del Congo non ha dimostrato i "motivi imperativi di sicurezza nazionale" che avrebbero giustificato il diniego al Sig. Diallo del diritto di proporre ragioni in opposizione all'espulsione e ad ottenere l'esame del caso da parte dell'autorità competente. Anche per questi motivi, la CIG ha conculso che l'articolo 13 del Patto era stato violato in relazione alle circostanze dell'espulsione del Sig. Diallo.

V. ELEMENTI DI DIRITTO COMPARATO

79. Alla luce degli elementi di diritto comparato a disposizione della Corte concernenti quaranta Stati membri del Consiglio d'Europa, la legislazione nella gran parte di tali Stati consente limitazione al diritto di

Copyright © 2021 UFDU.

accesso ai documenti riservati e alle informazioni confidenziali che sono state presentate a sostegno di una espulsione per motivi di sicurezza nazionale, anche nel corso del procedimento giudiziario.

80. Per quanto riguarda le informazioni fattuali comunicate agli stranieri nell'ambito di procedimenti di espulsione basati su motivi di sicurezza nazionale, in sei Stati membri presi in considerazione gli stranieri sono in generale piemamente informati del caso a loro carico, sebbene l'accesso alle informazioni riservate possa essere limitato. In tredici Stati membri, gli stranieri sono informati in termini generici sui fatti sui quali poggia il provvedimento di espulsione, ma non sono pienamente comunicate le questioni di sicurezza nazionale alla base della decisione. In diciassette Stati membri, gli stranieri sono informati della causa a loro carico in termini geenrali ma non sono fornite informazioni sulle prove riservate.

81. In Armenia non esistono limitazioni all'accesso di documenti riservati nell'ambito di procedure di espulsione per motivi di sicurezza nazionale. In undici Stati membri i tribunali decidono se e in quale misuro lo straniero debba avere accesso a prove riservate. In altri dodici Stati lo straniero, in linea di principio, non ha accesso alle prove riservate. In alcuni di questi dodici Stati un tribunale o un'altra autorità competente può tuttavia concedere allo straniero l'accesso alle informazioni riservate in specifiche circostanze. In sette Stati membri presi in considerazione, l'accesso ai documenti riservati può essere limitato dalle autorità nazionali. In due Stati né lo straniero né il suo rappresentante hanno accesso ad alcun tipo di documento.

82. In ventiquattro Stati membri, quando viene negato l'accesso ai documenti riservati e lo straniero non viene informato delle accuse a suo carico, i tribunali devono bilanciare i vari interessi in gioco. Nel Regno Unito, l'avvocato speciale analizza questi interessi nell'esaminare la pertinenza del caso presentato al Segretario di Stato per non divulgazione di documenti riservati. In altri quattro Stati, i tribunali possono bilanciare gli interessi in gioco. In un quinto Stato ci sono stati alcuni casi in cui i tribunali hanno bilaciato gli interessi e altri casi in cui non lo hanno fatto.

83. In tredici Stati membri i tribunali possono verificare se la classificazione dei documenti è debitamente giustificata da motivi di sicurezza nazionale, mentre in altri sedici Stati non hanno il potere di farlo.

84. In Finlandia i tribunali stessi possono declassificare la documentazione se lo ritengono necessario. In altri sette Stati membri i tribunali possono richiedere la declassificazione di informazioni o documenti riservati, ma non possono declassificarli essi stessi. In quindici Stati membri i tribunali non hanno il potere di richiedere la declassificazione o declassificare essi stessi la documentazione.

85. In ventidue Stati membri, i tribunali nazionali possono verificare l'esattezza e la pertinenza delle informazioni contenute in documenti riservati loro presentati. In altri otto Stato, i tribunali nazionali non hanno tale potere.

Copyright © 2021 UFDU.

86. In diciassette Stati membri, gli avvocati che rappresentano lo straniero possono avere accesso a materiale riservato. In altri quindici Stati gli avvocati non hanno analogo accesso. In alcuni di questi quindici, un avvocato può avere accesso ai documenti riservati dopo aver ottenuto il necessario nulla osta alla sicurezza. L'istituzione di un "avvocato speciale" esiste in Norvegia e nel Regno Unito.

87. In Islanda non esiste una base giuridica per l'allontanamento degli stranieri legalmente soggiornanti per motivi di sicurezza nazionale e in Liechtenstein tale allontanamento segue solo a procedimenti penali.

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 7

88. Basandosi sull'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 e sull'articolo 13 della Convenzione, i ricorrenti hanno lamentato di non aver ricevuto sufficienti garanzie procedurali e quindi di non essere stati in grado di difendersi efficacemente nei procedimenti avviati dalla domanda finalizzata alla dichiarazione di persone non gradite in Romania per motivi di sicurezza nazionale. In particolare, sostenevano di non essere stati informati sulle effettive accuse mosse nei loro confronti, mentre non potevano avere accesso alla documentazione contenuta nel fascicolo.

89. Il Governo ha contestato le doglianze dei ricorrenti.

90. La Corte, libera di qualificare giuridicamente i fatti di causa (si veda *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, §§ 113-15 e § 126, 20 marzo 2018), decide di esaminare le doglianze dei ricorrenti unicamente sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 7, che per la parte pertinente recita:

> "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 a più persone designate da tale Autorità".

A. Sulla ricevibilità

91. La Corte ribadisce che le garanzie previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 si applicano solo agli stranieri che sono "regolarmente residenti" sul territorio di uno Stato che ha ratificato tale Protocollo (si veda

Copyright © 2021 UFDU.

Georgia c. Russia (I) [GC], n. 13255/07, § 228, ECHR 2014, e *Sejdovic* e *Sulejmanovic c. Italia* (dec.), n. 57575/00, 14 marzo 2002). Nel caso di specie i ricorrenti sono arrivati in Romania per proseguire gli studi universitari e hanno ottenuto a tale scopo dei visti per soggiorni di lunga durata (si veda *supra* paragrafi 9 e 10). Erano quindi "regolarmente residenti" in Romania quando è stato avviato il procedimento di espulsione nei loro confronti. Di conseguenza, atteso che erano interessati dal procedimento di espulsione mentre erano stranieri legalmente residenti in Romania, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 è *ratione materiae* applicabile nel caso di specie.

92. La Corte osserva che tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non è irricevibile per nessun altro motivo. Pertanto deve essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Le tesi delle parti e le osservazioni delle terze parti intervenienti

(a) I ricorrenti

93. I ricorrenti lamentavano la violazione del principio della parità delle armi, atteso che né loro né i loro avvocati hanno potuto prendere conoscenza delle effettive accuse mosse nei loro confronti, in quanto il procedimento era basato su documenti classificati come "segreti".

94. Hanno contestato che né le autorità amministrative né le autorità giudiziarie li hanno informati circa gli atti di cui erano accusati. A loro avviso, il fatto di essere stati informati innanzi alla Corte d'Appello, da un interprete, del provvedimento proposto nei loro confronti e delle corrispondenti disposizioni di legge rumene non equivaleva alla "comunicazione" dell'istanza di avvio del procedimento. Aggiungevano che, in ogni caso, il ricorso stesso non conteneva alcuna indicazione sul contenuto delle accuse mosse nei loro confronti.

95. Le condizioni fissate dalle disposizioni giuridiche applicabili al fine di garantire protezione alle informazioni riservate (si veda *supra* paragrafi 43 e 51) avevano impedito ai giudici nazionali di informarli dei fatti di cui sono stati specificamente accusati.

96. Inoltre i ricorrenti hanno sottolineato che il comunicato stampa dell'SRI del 6 dicembre 2012 (si veda *supra* paragrafo 30) aveva reso pubbliche alcune informazioni più dettagliate sulle attività di cui erano accusati. Una tale differenza di approccio tra la Corte d'Appello e l'SRI quanto alla portata delle informazioni che potevano essere divulgate al pubblico, metteva in discussione, secondo i ricorrenti, la necessità di classificare tali informazioni.

97. I ricorrenti aggiungevano che nel fascicolo non vi era nulla da cui emergesse che i documenti, presentati come rientranti nella categoria "segreto", dovessero essere classificati come tali. I tribunali nazionali non

Copyright © 2021 UFDU.

erano tenuti per legge a valutare se la classificazione delle informazioni da parte dello SRI fosse giustificata o ad analizzare le ragioni addotte da quest'ultimo per rifiutare di trasmettere i documenti classificati agli interessati. Allo stesso modo, la legge non consentiva ai tribunali nazionali di declassidicare i documenti o le informazioni classificate (si veda *supra* paragrafo 51).

98. Affermavano inoltre che la legge rumena non impone, in questo tipo di casi, alcun obbligo alle autorità giudiziarie di garantire che gli interessati siano assistiti da un avvocato o che siano informati di tale possibilità, o di segnalare quegli avvocati in possesso del certificato ORNISS. Ammettevano che, conformemente alle disposizioni di legge in materia di procedura civile, avrebbero potuto teoricamente essere assistiti innanzi alla Corte d'Appello da un avvocato da loro scelto. Tuttavia, data la rapidità con cui si è svolto il procedimento e la distanza che hanno dovuto percorrere per l'udienza davanti alla Corte d'Appello, non hanno avuto sufficiente tempo per trovare un avvocato.

99. Riguardo alla possibilità per gli avvocati che li hanno rappresentati innanzi all'Alta Corte di ottenere un certificato ORNISS, hanno sostenuto che la durata della procedura a tal fine era molto più lunga della procedura prevista dal diritto rumeno per la dichiarazione di persona non gradita (si veda *supra* paragrafi 35 e 54). Per quanto riguarda la possibilità di essere rappresentati fin dall'inizio del procedimento da un avvocato in possesso del certificato ORNISS, i ricorrenti hanno affermato che, secondo le loro ricerche, il sito web del Consiglio dell'ordine di Bucarest non conteneva informazioni che consentissero loro di identificare un avvocato autorizzato. Facevano riferimento a una lettera dell'Unione Nazionale degli Ordini degli Avvocati rumeni (UNBR), che spiegava che non esisteva un elenco degli avvocati titolari di un certificato ORNISS (si veda *supra* paragrafo 58). Sostenevano che, in ogni caso, tenuto conto delle norme nazionali applicabili (si veda *supra* paragrafi 43 e 51), anche un avvocato in possesso di un certificato ORNISS non sarebbe stato in grado di rilevare loro le informazioni riservate.

100. Spiegavano che, sebbene non fosse vietato dalle disposizioni applicabili a questo tipo di procedura per il tribunale verificare le informazioni fornite dallo SRI e dalla Procura, anche mediante l'assunzione di prove d'ufficio, essi nutrivano dubbi sulla portata del controllo da parte dei giudici nazionali circa la fondatezza del provvedimento adottato contro di loro. In tale contesto hanno segnalato il rifiuto da parte dell'Alta Corte, senza fornire alcuna motivazione, di accogliere la loro richiesta di ottenere, con mezzi ufficiali, alcune informazioni bancarie che li riguardavano. Ritenevano che il procedimento fosse stato una mera formalità e che il tribunale si era limitato a presumere che la richiesta dello SRI e l'instanza della Procura, che aveva dato avvio al procedimento, fossero fondate.

Copyright © 2021 UFDU.

101. Infine, i ricorrenti hanno sostenuto di aver subito un danno a causa della loro espulsione, che ha comportato l'impossibilità di proseguire gli studi universitari e il loro isolamento sociale, compreso delle loro famiglie, e poiché la loro reputazione era stata intaccata a casa delle gravi accuse mosse nei loro confronti. Hanno affermato che una volta rientrati in Pakistan sono stati sottoposti a una indagine finalizzata a verificare le accuse di atti terroristici, che tuttavia non aveva condotto a nessun risultato.

(b) Il Governo

102. Il Governo ha affermato che la prevenzione e il contrasto alle minacce alla sicurezza nazionale erano prioritari per le autorità di sicurezza nazionale. L'SRI era l'autorità nazionale legalmente costituita responsabile della pervenzione e della lotta al terrorismo e, in quanto tale, competente a richiedere la limitazione di alcuni diritti degli stranieri in Romania. Allo stesso modo, al fine di prevenire atti terroristici, in cooperazione con latre autorità operanti nel campo della sicurezza nazionale, l'SRI era competente a raccogliere, verificare e utilizzare, attraverso tecniche speciali, le informazioni necessarie per la prevenzione del terrorismo. Conformemente alle disposizioni di legge in materia (si veda *supra* paragrafo 51), le informazioni così ottenute dallo SRI, insieme ai mezzi e alle attrezzature utilizzati per ottenerle, sono state classificate come "segreto di Stato".

103. Il Governo ha spiegato che la revoca del soggiorno e l'espulsione di uno straniero rappresentavano misure amministrarive per prevenire o contrastare il terrorismo. Quanto allo svolgimento di tale procedimento, hanno innanzituto precisato che è stato l'SRI a trasmettere all'ufficio della Procura presso la Corte d'Appello di Bucarest le informazioni che riteneva giustificassero una domanda per far dichiarare uno straniero non gradito in Romania. Se, dopo una valutazione di tali informazioni, la Procura avesse ritenuto fondata la richiesta dello SRI, avrebbe deferito la questione alla Corte d'Appello di Bucarest. All'interessato è stata notificata l'istanza di avvio del procedimento giudiziario, che conteneva la qualificazione giuridica delle accuse mosse allo straniero e talora alcuni elementi di fatto specifici.

104. Il Governo ha spiegato che, in base al diritto interno, i tribunali nazionali competenti alla trattazione di tali casi, che sottolinea essere indipendenti e imparziali, avevano accesso a tutti i documenti riservati su cui si basava la domanda dell'accusa. Anche se tali giudici non fossero essi stessi competenti a declassificare i dati e le informazioni riservate, potrebbero chiedere all'autorità competente di verificare l'opportunità di declassificare o riclassificare i documenti al fine di renderli consultabili dall'interessato. Inoltre, non esisteva nessuna disposizione di legge che consentisse ai giudici nazionali di esaminare se la classificazione delle informazioni in questione fosse giustificata. Tuttavia, qualora la legittimità della classificazione dei documenti fosse contestata nell'ambito del ricorso, il giudice competente potrebbe esaminare la questione entro i limiti di legge.

Copyright © 2021 UFDU.

105. Riferendosi ai casi giurisprudenziali che aveva presentato (si veda *supra* paragrafi 60 e 61), il Governo ha anche indicato che, di regola, dopo aver prima esaminato i documenti riservati trasmessi dalla Procura, la Corte d'Appello dovrebbe comunicare alla persona interessata le informazioni ritenute sufficianti a consentire, con l'ausilio di un interprete, di comprendere l'essenza dei fatti sottesi al procedimento. Tuttavia, han sottolineato che la Corte non avrebbe divultafo dati che, a suo aviso, potrebbero avere un impatto sulla sicurezza nazionale. Ha sostenuto che, per adempiere all'obbligo di informare gli stranieri delle accuse mosse nei loro confronti, i tribunali rumeni erano tenuti a trovare un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco confliggenti: da un lato, fornire agli stranieri le informazioni sufficienti per consentire di difendersi e, dall'altro lato, rispettare le disposizioni di legge che disciplinano la riservatezza delle informazioni classificate.

106. Il Governo ha sostenuto che la prassi dei tribunali rumeni di informare gli stranieri sugli aspetti essenziali delle accuse era in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE sentenza del 10 settembre 2014 in *Ben Alaya c. Bundesrepublik Deutschland*, C-491/13, EU:C:2014:2187, § 33, e CGUE sentenza del 4 giugno 2013 in *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363) e della Corte (*Regner c. Repubblica ceca* [GC], n. 35289/11, 19 settembre 2017). Ha osservato che, mentre la prassi dei tribunali nazionali ha oscillato fino al 2015-2016 per quanto riguarda la portata delle informazioni fattuali da comunicare agli stranieri in questo tipo di procedimento, dopo tale periodo la giurisprudenza si è consolidata nel senso di fornire informazioni agli interessati. Nel caso di specie ha sostenuto che, anche supponendo, come lamentato dai ricorrenti, che la Corte d'Appello non avesse fornito loro sufficienti informazioni fattuali in ordine ai sospetti nei loro confronti, avevano quanto meno avuto conoscenza di questi sospetti a seguito del comunicato stampa dell'SRI del 6 dicembre 2012. Al riguardo riteneva che l'SRI avrebbe informato il pubblico, attraverso comunicati stampa, su informazioni di pubblico interesse, ma non avrebbe mai divulgato informazioni riservate classificate.

107. Il Governo ha sottolineato, riferendosi ai casi giurisprudenziali che aveva fornito alla Corte (si veda *supra* paragrafi 62 e 63) che, quando i giudici nazionali avessero valutato la necessità di dichiarare uno straniero non gradito, avrebbero tenuto conto non solo dei documenti riservati ma anche di ogni altra prova o informazione portata alla sua conoscenza dall'interessato, tenuto anche conto delle potenziali conseguenze per la sicurezza nazionale delle attività di cui gli stranieri erano sospettati se non fossero stati allontanati dal Paese. Laddove la decisione di dichiarare una persona non gradita è basata su dati o informazioni riservate relative alla sicurezza nazionale, la legge espressamente vieta qualsiasi menzione di tale materiale classificato nel testo della decisione.

Copyright © 2021 UFDU.

108. Infine, il Governo ha affermato che, in base al diritto interno, uno straniero soggetto a un procedimento per essere dichiarato persona non gradita, non poteva consultare documenti riservati. Tuttavia, potrebbe sarebbe potuto essere rappresentato da un avvocato titolare di un certificato ORNISS, al fine di averne accesso. Qualora l'avvocato scelto dallo straniero non fosse in possesso di tale certificato, tale avvocato potrebbe richiedere il rinvio del procedimento al fine di intraprendere le azioni necessarie per ottenerlo o rivoltarsi a un avvocato già in possesso del certificato. Secondo il Governo, anche se l'avvocato titolare di un certificato ORNISS doveva rispettare le disposizioni di legge relative alla protezione dei documenti riservati che ha consultato, sarebbe comunque in grado di preparare la difesa dello straniero e cercare prove per confutare le informazioni contenute nei documenti riservati. Il Governo ha aggiunto che nel caso di specie gli avvocati scelti dai ricorrenti non erano in possesso del certificato ORNISS e che non avevano fatto richiesta di rinvio del procedimento per intraprendere le azioni necessarie ad ottenere tale certificato o a chiedere la sostituzione con altri avvocati autorizzati.

109. Il Governo ha concluso che, nel caso di specie, i ricorrenti hanno goduto di garanzie sufficienti a soddisfare i requisiti dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 e della giurisprudenza della Corte in tale materia. Sebbene il diritto di accesso dei ricorrenti ai dati e alle informazioni riservate è stato limitato, essi hanno ricevuto informazioni sufficienti a preparare la propria difesa. La decisione contro di loro è stata adottata in conformità alle disposizioni di legge applicabili. Il loro caso è stato effettivamente esaminato da due Corti indipendenti e imparziali che avevano accesso a tutti i documenti e che hanno affermato la necessità di proteggere la sicurezza nazionali allontanandoli dalla Romania. Si erano presentati personalmente e alle udienze erano rappresentati da avvocati.

(c) Le terze parti intervenienti

(i) La Fondazione Helsinki per i Diritti Umani e l'Associazione per l'Intervento Legale

110. La Fondazione Helsinki per i Diritti Umani e l'Associazione per l'Intervento Legale (*Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*) hanno ritenuto che, indipendentemente dal fatto che il giudice che ha adottato la decisione avesse o meno accesso ai documenti riservati, le garanzie procedurali minime imposte dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 non potevano essere garantite a meno che gli stranieri da espellere fossero informati dei motivi principali sui quali si basava la decisione nei loro confronti.

Gli stranieri, o se del caso i loro rappresentanti, dovevano essere informati circa i motivi di fatto sottesi all'espulsione, affinché il procedimento fosse coerente con la pertinente giurisprudenza della CGUE, con la legislazione

Copyright © 2021 UFDU.

dell'UE e con gli standard delle Nazioni Unite in material di espulsione degli stranieri.

(ii) Amnesty International

111. Amnesty International ha ritenuto che le garanzie derivanti dal diritto ad un equo processo siano trasponibili nell'ambito dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Pertanto, il principio del contraddittorio e della parità delle armi, l'obbligo dei giudici di motivare le proprie decisioni e la tutela contro l'arbitrarietà dovrebbero precludere l'utilizzo nei procedimenti giudiziari di documenti riservati a cui l'individuo o il suo legale rappresentante non hanno avuto accesso e in assenza dei quali l'individuo non potrebbe utilmente preparare la sua difesa. L'uso di tali documenti sarebbe tanto più problematico qualora la persona interessata sostenesse che, in caso di espulsione, sarebbe esposto a trattamenti vietati dall'articolo 3 della Convenzione.

(iii) Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo

112. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo ("il Relatore Speciale") ha affermato che l'utilizzo di prove riservate, indipendentemente dal fatto che si tratti di procedimenti penali, civili o connessi alla migrazione, deve rimanere eccezionale perché è contrario al pricnipio del libero accesso a un tribunal, al principio del contraddittorio e alla parità delle armi. Il Relatore Speciale ha ritenuto che la nozione di "sicurezza nazionale" debba essere definita precisamente per evitarne l'uso improprio e che le autorità abbiano il dovere di dimostrare che un caso rientra nella sicurezza nazionale. L'uso di prove riservate, che spesso non è stato adeguatamente disciplinato dal diritto interno, doveva rimanere eccezionale ed essere sottoposto a un test di ricevibilità molto rigoroso. Ha richiamato l'attenzione sul fatto che il procedimento di espulsione potrebbe avere un impatto significativo su un individuo, qualore le informazioni riservate indicassero che potrebbe essere coinvolto in attività terroristiche o collegato a un gruppo terroristico, a causa delle conseguenze pratiche che tale qualificazione potrebbe avere per l'interessato.

2. Valutazione della Corte

113. La Corte rileva che i ricorrenti hanno invocato il diritto ad essere informati, durante il procedimento avviato dal ricorso per farli dichiarare non graditi, delle specifiche ragioni di fatto sottese a tale domanda. Hanno inoltre sostenuto che il diniego di consultare i documenti riservati presentati dalla Procura presso la Corte d'Appello a sostegn della domanda di espulsione violava il loro diritto di accesso al fascicolo.

Copyright © 2021 UFDU.

(a) Principi generali

(i) La giurisprudenza della Corte

114. La Corte ribadisce che, in virtà di un principio di diritto internazionale ben consolidato e fatti salvi gli impegni derivanti per loro da trattati, gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri. La Convenzione non garantisce il diritto dello straniero di fare ingress e di soggiornare in un particolare Paese (si veda, tra le altre, *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n. 22689/07, § 77, ECHR 2012, e *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], n. 47287/15, § 125, 21 novembre 2019).

115. Le procedure amministrative relative all'espulsione di uno straniero non riguardano la determinazione di un diritto o un dovere civile, o di un'accusa penale ai fini dell'articolo 6 § 1 (si veda *Maaouia c. Francia* [GC], n. 39652/98, § 38, ECHR 2000-X). Gli Stati, consapevoli che l'articolo 6 della Convenzione non trova applicazione alle procedure di espulsione degli stranieri, hanno inteso adottare misure speciali in tale ambito e hanno quindi adottato l'articolo 1 del Protocollo n. 7, che definisce le garanzie procedurali applicabili in questo tipo di procedura (ibid., § 36; vedi anche i punti 6, 7 e 16 del Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 citato *supra* al paragrafo 68).

116. L'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 si riferisce espressamente agli stranieri "regolarmente residenti nel territorio di uno Stato" (*Georgia c. Russia (I)*, *supra* citata, § 228) che, in caso di espulsione, beneficiano di specifiche garanzie previste da tale disposizione (si veda *C.G. e altri c. Bulgaria*, n. 1365/07, § 70, 24 aprile 2008, e *Ljatifi c. "ex Repubblica Jugoslava di Macedonia"*, n. 19017/16, § 32, 17 maggio 2018). L'articolo 1 § 2 del Protocollo n. 7 prevede un'eccezione, consentendo agli Stati di espellere uno straniero regolarmente residente sul suo territorio anche prima che abbia esercitato i diritti riconosciuti dall'articolo 1 § 1, nei casi in cui tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o per motivi di sicurezza nazionale.

117. Secondo la Relazione Esplicativa relativa al Protocollo n. 7, gli Stati hanno concordato delle garanzie procedurali "minime" in caso di espulsione (si veda il punto 7 del Rapporto citato *supra* al paragrafo 68).

118. L'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 stabilisce come prima fondamentale garanzia che la persona interessata può essere espulsa solo "in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge". Questa espressione ha un significato simile in tutta la Convenzione e nei suoi Protocolli (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, § 73). Essa riguarda non solo l'esistenza di una base giuridica nel diritto interno, ma anche la qualità della norma in questione: deve essere accessibile e prevedibile e deve anche offrire una misura di protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione (si veda *Lupsa c. Romania*,

Copyright © 2021 UFDU.

n. 10337/04, § 55, ECHR 2006-VII, e *Baltaji c. Bulgaria*, n. 12919/04, § 55, 12 luglio 2011). Ciò vale anche per le disposizioni della Convenzione che saniscono diritti procedurali, come l'articolo 1 del Protocollo n. 7, poiché è giurisprudenza consolidata che lo Stato di diritto, espressamente menzionato nel Preambolo della Convenzione, è inerente a tutti gli articoli della Convenzione (si veda *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, § 117, 23 giugno 2016). L'arbitrarietà comporta la negazione dello Stato di diritto (si veda *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], n. 5809/08, § 145, 21 giugno 2016) e non potrebbe essere meglio tollerata con riferimento ai diritti procedurali rispetto ai diritti sostanziali.

119. Oltre al requisito generale di legalità, l'articolo § 1 del Protocollo n. 7 prevede tre specifiche garanzie proceduali: lo straniero deve poter far valere le ragioni che si oppongono alla sua l'espulsione, deve poter far esaminare il suo caso e, infine, può farsi rappresentare a tale scopo innanzi all'autorità competente (si veda il punto 12 del Rapporto esplicativo citato *supra* al paragrafo 68).

120. In alcuni casi, la Corte ha avuto l'occasione di esaminare, oltre alla qualità del diritto interno, le garanzie enumerate nell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7. Al fine di accertare se tali garanzie fossero offerte nei casi rilevanti, ha preso in considerazione le seguenti circostanze: l'atto di avvio del procedumento non era stato notificato allo straniero (si veda *Lupsa*, citata *supra*, § 59); i giudici si erano rifiutati di esaminare nel merito un ricorso contro il provvedimento di espulsione e nessuna autorità indipendente o imparziale aveva esaminato tale provvedimento (si veda *Baltaji*, citata *supra*, § 57); il ricorrente non era stato in grado, in nessuna fase del procedimento, di accertare anche il minimo motivo fattuale alla base della sua espulsione, cosicché non era in grado di presentare impugnazione contro il provedimento (*Lupsa*, citata *supra*, § 59; *Ahmed c. Romania*, n. 34621/03, § 53, 13 luglio 2010; *Geleri c. Romania*, n. 33118/05, § 46, 15 febbraio 2011; e *Baltaji*, citata *supra*, § 58); il tribunale competente aveva rigettato qualunque richiesta di rinvio, impedendo così all'avvocato di studiare la decisione contro il ricorrente (si veda *Lupsa*, citata *supra*, § 59); e l'esame da parte dei tribunali nazionali era stata una mera formalità (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, §§ 73 e 74; *Kaushal e altri c. Bulgaria*, n. 1537/08, § 49, 2 settembre 2010; *Geleri*, citata *supra*, § 48; e *Takush c. Grecia*, n. 2853/09, §§ 60-63, 17 gennaio 2012).

121. Di recente, nel caso *Ljatifi c. "ex Repubblica Jugoslava di Macedonia"* (citata *supra*), nell'esaminare la compatibilità con l'articolo 1 § 1 (a) e (b) del Protocollo n. 7 di un provvedimento di espulsione per motivi di sicurezza nazionale, la Corte ha riassunto i principi applicabili come segue:

> "35. Nella misura in cui l'ordinanza impugnata si basava su considerazioni di sicurezza nazionale, la Corte ha ritenuto che il requisite della prevedibilità non si spinge fino a costringere lo Stato ad emanare disposizioni di legge che elenchino in dettaglio tutti I comporamente che possano condurre a una decisione di espulsione per

Copyright © 2021 UFDU.

motivi di sicurezza nazionale. Tuttavia, anche quando è in gioco la sicurezza nazionale, i concetti di legalità e Stato di diritto un una società democratica richiedono le le misure di espulsione che ledono i diritti umani fondamentali siano soggette a qualche forma di procedimnto in contraddittorio innanzi a un'autorità indipendente o a un tribunal competente per esaminaer effettivamente le ragioni ed esaminare le prove pertinente, se necessario con adeguate limitazioni procedurari relative all'uso delle informazioni riservate. L'individuo deve poter contestare l'affermazione delle autorità secondo la quale la sicurezza nazionale è in gioco. Mentre la valutazione dell'autorità di ciò che costituisce una minaccia per la sicurezza nazionale avrà naturamente un peso significativo, l'autorità indipendente o il tribunale devono essere in grado di reagire nel caso in cui l'invocazione di questo concetto non trova una base ragionevole nei fatti o rivela una interpretazione della "sicurezza nazionale" illegittima o contraria al buon senso e arbitraria (si veda *C.G. e altri,* citata *supra*, § 40)."

122. In relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 7, la Corte ha tenuto conto del fatto che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, quale strumento di protezione dei diritti umani, richiedono una comprensione e applicazione delle sue disposizioni tali da rendere le garanzie pratiche ed effettive, non teoriche e illusorie (si veda *Geleri*, citata *supra*, § 48, e *Takush*, citata *supra*, § 63). Si tratta di un principio generale di interpretazione di tutte le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli (si veda, per esempio, *Artico c. Italia*, 13 maggio 1980, § 33, Series A n. 37; *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 87, Series A n. 161; e *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* [GC], n. 18030/11, § 121, 8 novembre 2016).

123. Ne deriva che nelle cause relative all'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 la Corte ha sempre cercato di garantire che il provvedimento di espulsione non fosse arbitrario (si veda *supra* paragrafi 116 e 121) e che lo straniero fosse in grado di esercitare effettivamente i diritti contemplati nel primo paragrafo (si veda *supra* paragrafi 119 e 121).

124. La Corte esaminerà successivamente, alla luce della suddetta giurisprudenza se, e in caso affermativo in quale misura, i diritti invocati dai ricorrenti siano tutelati dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 *(ii)*, la possibilità di pore delle limitazioni *(iii)*, e i criteri da prendere in considerazione per determinare la compatibilità di una limitazione di tali diritti con l'articolo 1 del Protocollo 7 *(iv)*.

(ii) Se, e in caso affermativo in quale misura, i diritti invocati dai ricorrenti sono tutelati dall'articolo 1 del Protocollo n. 7

125. La Corte osserva che i diritti invocati dai ricorrenti, specie il diritto a essere informati circa i motivi dell'espulsione e il diritto di accedere agli atti contenuti nel fascicolo, non sono espressamente menzionati nel testo dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Spetta quindi alla Corte stabilire, tenendo presente che la Convenzione garantisce diritti "pratici e effettivi" se, e in caso affermativo in quale misura, tali diritti possano considerarsi come derivanti dal primo paragrafo di tale articolo.

Copyright © 2021 UFDU.

126. La Corte ribadisce che la condizione posta dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, ossia che lo straniero non può essere espulso se non in esecuzione di una decisione "presa conformemente alla legge" implica, come sopra accennato, che la legge in questione soddisfi i criteri di qualità richiesti dalla giurisprudenza della Corte in tali materie, compresa la qualità di garantire protezione contro l'arbitrarietà da parte della autorità (si veda *supra* paragrafo 118). Inoltre, l'articolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7 garantisce espressamente il diritto dello straniero di far valere le sue ragioni contro l'espulsione. Secondo la Corte, uno straniero non può contestare in modo significativo le affermazioni delle autorità secondo cui è in gioco la sicurezza nazionale, né far valere le sue ragioni contro l'espulsione senza essere a conoscenza degli elementi di fatto rilevanti che hanno portato le autorità nazionali a ritenere che lo straniero rappresenta una minaccia alla sicurezza nazionale. Tali informazioni sono essenziali per garantire l'effettivo esercizio da parte dello straniero del diritto sancito dall'articolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7.

127. Nei casi precedentemente esaminati dalla Corte ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7, i ricorrenti non erano stati informati sulle specifiche accuse mosse contro di loro, né tanto meno del contesto generale su cui era basata l'espulsione, poiché l'istanza di avvio del procedimento si limitava a fare riferimento ad indizi secondo cui erano impegnati in attività suscettibili di attentare alla sicurezza nazionale (si veda, per esempio, *Lupsa*, citata *supra*, § 10; *Kaushal e altri*, citata *supra*, § 6; *Baltaji*, citata *supra*, § 9; e *Ljatifi*, citata *supra*, § 7). In questi casi la Corte ha richiesto che almeno un "organo o tribunale indipendente" fosse informato dei "motivi del provvedimento e delle pertinenti prove", ma senza porsi la questione se fosse necessario che tali motivi fossero comunicati all'interessato. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che l'articolo 1 del Protocollo n. 7 sancisce il diritto dello straniero di essere informato delle accuse contro di lui (si veda *Lupsa*, citata *supra*, § 59) e ha sempre sanzionato l'assenza di informazioni sui motivi alla base del provvedimento di espulsione (si veda *Lupsa*, citata *supra*, §§ 40 e 56; *Ahmed*, citata *supra*, § 53; *Kaushal e altri*, citata *supra*, §§ 30 e 48; *Baltaji*, citata *supra*, § 58; e *Ljatifi*, citata *supra*, §§ 36-39).

128. Quanto al diritto di accesso ai documenti del fascicolo, ciò non è stato finora sancito in quanto tale dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 7. Tuttavia, la Corte ha avuto modo di affermare, anche laddove era in gioco la sicurezza nazionale, che le misure di espulsione devono essere soggette a qualche forma di procedimento in contraddittorio, se necessario con adeguate limitazioni procedurali per quanto concerne l'uso di informazioni riservate (si veda *Ljatifi*, citata *supra*, § 35). Secondo la Corte, ciò implica che, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo 7, è garantito allo straniero il diritto ad essere informato, preferibilmente per iscritto e comunque in modo tale da consentire un'effettiva difesa, del contenuto dei documenti e delle informazioni sui cui si basa l'autorità

Copyright © 2021 UFDU.

nazionale competente che decide in merito all'espulsione dello straniero, fatta salva la possibilità di imporre limitazioni debitamente giustificate a tali informazioni, se necessario.

129. Alla luce di tali premesse, la Corte ritiene che l'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 richiede in linea di principio che gli stranieri interessati siano informati degli elementi di fatto pertinenti che hanno condotto le autorità nazionali competenti a considerare che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale e che abbiano accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni del fascicolo su cui tali autorità si sono basate per decidere l'espulsione.

(iii) Le limitazioni ammissibili al diritto ad essere informato sugli elementi di fatto rilevanti alla base della decisione di espulsione e al diritto di accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni sulle quali si è basata l'autorità nazionale competente

130. Tuttavia, tali diritti non sono assoluti. Come in alcuni procedimenti penali, anche il procedimento amministrativo di espulsione può essere caratterizzato dalla presenza di interessi confliggenti – quali la sicurezza nazionale, la necessità di proteggere i testimoni dal rischio di rappresaglia o la necessaria segretezza delle modalità di indagine della politiza – che devono essere bilanciati con i diritti dello straniero (si veda, tra le altre, *Jasper c. Regno Unito* [GC], n. 27052/95, § 52, 16 febbraio 2000, per un esempio di procedimento penale; e *Regner*, citata *supra*, § 148, per un procedimento amministrativo). Inoltre, la Corte ha rilevato che gli Stati contranenti godono di un certo margine di discrezionalità in tali materie (si veda *Regner*, citata *supra*, § 147).

131. La Corte ha anche accettato le limitazioni ai diritti del ricorrente ad accedere al fascicolo e di essere informato delle accuse nei casi relativi a procedimenti di espulsione in cui è stata invocata la sicurezza nazionale (si veda, tra le altre, *Al-Nashif c. Bulgaria*, n. 50963/99, § 137, 20 giugno 2002, relativamente agli articoli 8 e 13 della Convenzione, e *Ljatifi*, citata *supra*, § 35 relativamente all'articolo 1 del Protocollo n. 7). Inoltre, la Corte rileva che, per quanto riguarda la possibilità di limitare i diritti procedurali degli stranieri che rischiano l'espulsione, la gran parte degli Stati membri prevede espressamente nella legislazione nazionale la possibilità di tali limitazioni quanto è in gioco la sicurezza nazionale (si veda *supra* paragrafo 79).

132. La Corte ribadisce di essere pienamente consapevole del pericolo rappresentato dal terrorismo e della minaccia che esso rappresenta per la società e, di conseguenza, dell'importanza del contrasto al terrorismo. È altresì consapevole delle notevoli difficoltà attualmente affrontate dagli Stati nel proteggere le proprie popolazioni dalla violenza terroristica (si veda, tra le altre, *Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, § 179, ECHR 2005-IV; *A. e altri c. Regno Unito* [GC], n. 3455/05, § 126, ECHR 2009; e *A. c. Paesi Bassi*, n. 4900/06, § 143, 20 luglio 2010). Di conseguenza, l'articolo 1 del Protocollo

Copyright © 2021 UFDU.

n. 7 non deve essere applicato in modo da porre difficoltà non proporzionale alle autorità competenti nell'adottare misure efficaci di contrasto al terrorismo o altri gravi crimini, nell'adempimento dei loro doveri ai sensi dell'articolo 2, dell'articolo 3 e dell'articolo 5 § 1 della Convenzione per proteggere il diritto alla vita e il diritto all'integrità fisica del popolo (si veda, *mutatis mutandis*, *Sher e altri c. Regno Unito*, no. 5201/11, § 149, ECHR 2015 (estratti), e *Ibrahim e altri c. Regno Unito* [GC], nn. 50541/08 e altri 3, § 252, 13 settembre 2016).

133. Tuttavia, le limitazioni ai diritti in questione non devono negare la tutela procedurale apprestata dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 ledendo l'essenza stessa delle garanzie sancite da tale disposizione (si veda, *mutatis mutandis*, *Regner*, citata *supra*, § 148). Anche in caso di limitazioni, allo straniero deve essere offerta un'effettiva possibilità di far valere le ragioni contrarie all'espulsione ed essere tutelato contro l'arbitrarietà. La Corte, pertanto, verificherà in primo luogo se le limitazioni ai diritti procedurali dello straniero siano state ritenute debitamente giustificate dall'autorità indipendente competente alla luce delle particolari circostanze del caso. La Corte esaminerà poi se le difficoltà derivanti da tali limitazioni per lo straniero interessato siano state sufficientemente controbilanciate da fattori di compensazione. Pertanto, saranno compatibili con l'articolo 1 del Protocollo n. 7 solo le limitazioni che, tenuto conto delle circostanze di ogni caso, sono debitamente giustificate e sufficientemente controbilianciate

(iv) Criteri utilizzati per stabilire se le limitazioni imposte al diritto ad essere informati sugli elementi fattuali pertinenti alla base del provvedimento di espulsione e al diritto di accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni su cui si è basata l'autorita nazionale competente sono compatibili con l'articolo 1 § 1 del Protocollo 7.

134. La Corte osserva di aver precedentemente rilevato, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, che anche laddove sono coinvolti interessi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, sono legittime solo quelle limitazioni ai diritti procedurali che non pregiudicano l'essenza stessa di tali diritti (si veda, per esempio, *Regner*, citata *supra*, § 148; e, *mutatis mutandis*, *Fayed c. Regno Unito*, 21 settembre 1994, § 54, Series A no. 294-B, e *Omar c. Francia*, 29 luglio 1998, § 34, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V). In presenza di limitazioni di taluni diritti procedurali, ha spesso ritenuto che le autorità competenti hanno l'obbligo di applicare delle misure destinante a compensare in maniera adeguata gli effetti di tali limitazioni sulla situazione degli interessati (si veda, per esempio, *Jasper*, citata *supra*, § 52; *Fitt c. Regno Unito* [GC], n. 29777/96, § 45 con ulteriori riferimnti, ECHR 2000-II; e *Schatschaschwili c. Germania* [GC], n. 9154/10, § 107, ECHR 2015 relativamente all'articolo 6 della Convenzione, e *A. e altri*, citata *supra*, § 218, relativamente all'articolo 5 § 4 della Convenzione).

Copyright © 2021 UFDU.

135. Sebbene non si possa dedurre dai suddetti riferimenti giurisprudenziali relativi agli articoli 5 e 6 della Convenzione che la portata delle garanzie procedurali debba essere necessariamente la stessa ai sensi dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, tuttavia tale giurisprudenza fornisce indicazioni utili in ordine al metodo da seguire nella valutazione delle limitazioni ai diritti garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n. 7.

136. Pertanto, ora la Corte determinerà in quali circostanze sono compatibili con l'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 le limitazioni al diritto ad essere informato sugli elementi fattuali alla base del provvedimento di espulsione e/o le limitazioni al diritto di accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni sui quali si è basata l'autorità nazionale competente a decidere sull'espulsione. Per comodità, tali diritti saranno di seguito denominati "diritti procedurali" dello straniero.

137. A tal fine, la Corte ritiene di dover prima accertare se le restrizioni in questione fossero debitamente giustificate nelle circostanze del caso di specie e successivamente valutare se tali limitazioni fossero sufficientemente controbilanciante, in particolare da garanzie procedurali atte a preservare l'essenza stessa dei relativi diritti (si veda *supra* paragrafo 133).

138. La Corte effettuerà il suo esame riguardo alle circostanze concrete del caso, tenendo conto del procedimento nel suo complesso. Tale approccio è coerente con il ruolo della Corte, il cui compito non consiste nell'esaminare *in abstracto* la legislazione e la prassi pertinenti, bensì nel verificare se la loro applicazione al ricorrente abbia violato la Convenzione (si veda, *mutatis mutandis, N.C. c. Italia* [GC], n. 24952/94, § 56, ECHR 2002-X).

(α) Se la limitazione ai "diritti procedurali" degli stranieri era debitamente giustificata

139. La Corte ammette che possano sussistere ragioni debitamente giustificate, come l'esigenza di tutelare la sicurezza nazionale, per imporre limitazioni ai diritti procedurali degli stranieri. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, spetta in primo luogo alle autorità nazionale valutare se le limitazioni ai diritti procedurali dello straniero siano necessarie in un dato caso e siano debitamente giustificate (si veda, *mutatis mutandis*, *Schatschaschwili*, citata *supra*, § 119). La Corte esaminerà quindi il procedimento decisionale che ha imposto la limitazione ai diritti procedurali dello straniero. A questo proposito, la Corte ribadisce che, in una società democratica governata dallo Stato di diritto, tale valutazione sulla necessità della limitazione dei diritti procedurali dello straniero, è corredata dalle garanzie contro l'arbitrarietà (si veda *supra* paragrafo 118). A tal fine, tra i requisiti figura la necessità che il provvedimento che impone tali restrizioni sia debitamente motivato e, in particolare nel caso in cui tali motivi non siano comunicati all'interessato, che vi sia una procedura che consenta adeguatamente di esaminarli.

Copyright © 2021 UFDU.

140. Affinché sia conforme allo Stato di diritto, che è incompatibile con una discrezionalità illimitata concessa all'esecutivo (si veda, *mutatis mutandis*, *Amann c. Svizzera* [GC], n. 27798/95, § 56, ECHR 2000-II), tale controllo va affidato ad un'autorità, giudiziaria o meno, che sia indipendente dall'organo esecutivo che mira ad imporre la limitazione (si veda, *mutatis mutandis*, *Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, §§ 55-56, Series A no. 28, e *Roman Zakharov c. Russia* [GC], n. 47143/06, § 233, ECHR 2015). A tal rigurado, si ricorda che nell'ambito dell'esame della compatibilità con l'articolo 1 § 1 (a) e (b) del Protocollo n. 7 di un provvedimento di espulsione adottato per motivi di sicurezza nazionale, la Corte ha sottolineato la necessità di un controllo indipendente, in merito ad una valutazione di tali motivi (si veda *Ljatifi*, citata *supra*, § 35).

141. La questione se un'autorità nazionale indipendente abbia esaminato la necessità delle limitazioni ai diritti procedurali dello straniero è quindi il primo criterio da applicarsi nella valutazione della Corte ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Il tale contesto, la Corte attribuirà rilievo alla portata del mandato di tale autorità nazionale e, in particolare, valuterà se essa abbia il diritto di esaminare l'esigenza di mantenere la riservatezza delle informazioni classificate (si veda, *mutatis mutandis*, *Regner*, citata *supra*, § 152).

142. La Corte dovrà poi esaminare anche i poteri conferiti all'autorità indipendente, in funzione dell'accertamento effettuato in un determinato caso circa la necessità di limitare i diritti procedurali di uno straniero. In particolare, deve accertare, nei casi in cui l'autorità indipendente ritenga che la sicurezza nazionale non giustifichi il rifiuto di rivelare allo straniero interessato il contenuto dei documenti e delle informazioni sulla cui base si è decisa l'espulsione, se tale autorità indipendente aveva il diritto di chiedere all'organo competente in material di sicurezza nazionale di rivedere la classificazione dei documenti o se fosse esso stesso in grado di declassificarli (si veda, *mutatis mutandis*, *Regner*, citata *supra*, § 152), in modo che potessero essere trasmessi allo straniero, o affinché quest'ultimo potesse essere informato del loro contenuto.

143. Al contrario, qualora l'autorità indipendente abbia accertato che la tutela della sicurezza nazionale osta alla comunicazione allo straniero dei documenti riservati, la Corte deve stabilire se, nel giungere a tale conclusione, l'autorità abbia debitamente individuato gli interessi in gioco e bilanciato gli interessi della sicurezza nazionale con quelli dello straniero.

144. Tuttavia, qualora le autorità nazionali non abbiamo esaminato – o non abbiano sufficientemente esaminato e giustificato – l'esigenza di limitare i diritti procedurali dello straniero, ciò non sarà di per sé sufficiente a integrare una violazione dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7. In ogni caso, la Corte accerterà anche se nel caso di specie siano state applicate misure compensative e, in caso affermativo, se siano state sufficienti ad attenuare le

Copyright © 2021 UFDU.

limitazioni dei diritti procedurali dello straniero, tali da preservare l'essenza stessa di tali diritti.

145. Per quanto riguarda l'esame da parte delle autorità nazionali in ordine alla necessità di porre limitazioni ai diritti procedurali dello straniero, quanto meno rigoroso è l'esame, tanto più stringente dovrà essere il controllo della Corte sui fattori di bilanciamento (si veda, per tale metodologia, *mutatis mutandis*, *Ibrahim e altri*, citata *supra*, § 265; si veda *supra* paragrafo 133). Più precisamente, un esame eccessivamente sommario a livello nazionale sulla necessità di limitare i diritti in questione richiederà l'adozione di fattori di compensazione al fine di garantire, a seconda delle circostanze del caso, l'essenza stessa dei diritti garantidi dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 (si veda *supra* paragrafo 133).

146. Per la sua valutazione, la Corte si baserà su due principi fondamentali: in primo luogo, quanto più limitate sono le informazioni a disposizione dello straniero, tanto più importanti saranno le tutele, al fine di compensare la limitazione ai diritti procedurali; in secondo luogo, quando le circostanze di un caso rivelano ripercussioni particolarmente significative per la situazione dello straniero, gli elementi di compensazione devono essere rafforzati di conseguenza.

(β) Se le limitazioni ai "diritti procedurali" dello straniero fossero sufficientemente controbilanciate da fattori di compensazione

147. Nella seconda parte del suo esame (si veda *supra* paragrafo 136), la Corte accerterà se le limitazioni ai diritti procedurali dello straniero siano state controbilanciate da adeguate e sufficienti garanzie.

148. A tal riguardo, la Corte osserva che dalle informazioni a sua disposizione non si può rilevare l'esistenza di un consenso europeo sui tipi di fattori in grado di controbilanciare le limitazioni ai diritti procedurali degli stranieri né sulla portata di tali fattori. Le limitazioni al diritto di accesso ai documenti riservati e alla comunicazione dei motivi alla base del provvedimento di espulsione possono essere attenuate tramite meccanismi che variano a seconda delle specificità della legislazione o della procedura poste in essere in un determinato paese (si veda *supra* paragrafi 82-86).

149. Da ciò la Corte deduce che ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 agli Stati è concesso un certo margine di apprezzamento nella scelta dei fattori atti a controbilanciare le limitazioni ai diritti procedurali. Tale margine di apprezzamento va tuttavia di pari passo con un controllo europeo e in tali casi il compito della Corte è quello di garantire che la tutela procedurale prevista dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 non sia negata (si veda *supra* paragrafo 133).

150. Laddove il procedimento di espulsione sia esaminato nel suo complesso, in modo da consentire di valutare le conseguenze di talune limitazioni all'effettivo esercizio da parte dello straniero dei propri diritti procedurali, vanno presi in considerazione i seguenti fattori (si veda anche,

Copyright © 2021 UFDU.

mutatis mutandis, *Ibrahim e altri*, citata *supra*, § 274, and *Beuze v. Belgium* [GC], no. 71409/10, § 150, 9 November 2018), enumerati in modo non esaustivo e basati sulla giurisprudenza della Corte e sull'analisi comparativa (si veda *supra* paragrafi 80-86).

– *La pertinenza delle informazioni comunicate allo straniero circa i motivi della sua espulsione e l'accesso fornito al contenuto dei documenti*

151. La giurisprudenza della Corte non fissa *in abstracto* il volume di informazioni da fornire agli stranieri, che varia a seconda delle circostanze di ciascun caso. Pertanto, la Corte terrà conto, per ciascun caso, della pertinenza delle informazioni effettivamente comunicate allo straniero con riferimento sia agli elementi di fatto alla base del provvedimento di allontanamento, sia all'accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni invocate dall'autorità che ha adottato il provvedimento. Accerterà se le autorità nazionali abbiano, per quanto compatibile con la preservazione della riservatezza e del corretto svolgimento delle indagini, informato lo straniero interessato, nel procedimento, circa il merito delle accuse mosse nei suoi confronti (si veda, nello stesso senso, *Lupsa*, citata *supra*, § 59, *Ljatifi*, citata *supra*, § 39, e, *mutatis mutandis*, *Regner*, citata *supra*, § 153).

152. Un'altra questione importante è se spetti a un'autorità giudiziaria o a un'altra autorità indipendente determinare, in un dato caso, dopo aver esaminato tutte le prove riservate, quali informazioni fattuali possono essere comunicate allo straniero interessato senza mettere in pericolo la sicurezza nazione, a condizione che siano comunicate in una fase del procedimento in cui lo straniero è ancora in grado di contestare significativamente tali informazioni.

– *Sulla comunicazione allo straniero di informazioni sullo svolgimento del procedimento e su meccanismi interni atti a controbilanciare la limitazione dei suoi diritti*

153. La Corte ritiene inoltre che mettere a disposizione degli interessati le informazioni minime ma adeguate circa i diritti di cui beneficiano sulla base del diritto interno costituisca un prerequisito intrinseco per l'effettivo esercizio di tali diritti (si veda, *mutatis mutandis*, *Ibrahim e altri*, citata *supra*, § 272, e *Beuze*, citata *supra*, § 129). In questo tipo di casi, la Corte accerterà se le autorità nazionali abbiano fornito le informazioni richieste allo straniero, almeno nelle fasi chiave del procedimento. In particolare tali informazioni saranno utili quando gli stranieri non sono rappresentati da un avvocato e la mancanza di informazioni pertinenti può comportare il mancato esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto interno. Infine, tale obbligo di informazione sarà tanto più importante nei casi in cui le norme procedurali impongano una certa celerità per l'esame del caso.

Copyright © 2021 UFDU.

– *Sulla rappresentanza dello straniero*

154. Come indicato dall'articolo 1 § 1 (c) del Protocollo 7, gli stranieri devono poter farsi rappresentare innanzi all'autorità competente ai fini della decisione sulla loro espulsione. Ciò implica in primo luogo che le disposizioni di diritto interno offrano effettivamente la possibilità di rappresentanza in tali casi. La possibilità per lo straniero di farsi rappresentare da un avvocato, o anche da un avvocato specializzato in possesso delle autorizzazioni per accedere ai documenti riservati nel fascicolo che non sono accessibili allo straniero, costituisce quindi un significativo fattore di controbilanciamento. La Corte valuterà inoltre se in pratica allo straniero fosse possibile avere accesso effettivo a tale rappresentazione nel corso del procedimento in questione.

155. La Corte considererà i diritti di cui gode il rappresentante dello straniero in un determinato caso come ulteriore garanzia significativa. Su tale base esaminerà, ad esempio, la misura in cui l'accesso ai documenti del fascicolo, compreso i documenti riservati non accessibili allo straniero, sia stato consentito al rappresentante dello straniero. Valuterà inoltre se la comunicazione del rappresentante con il suo cliente sia stata limitato o meno una volta ottenuto l'accesso al materiale riservato (si veda, *mutatis mutandis*, *A. e altri*, citata *supra*, § 220).

– *Sull'intervento di un'autorità indipendente nel procedimento*

156. L'articolo 1 § 1 (a) e (b) del Protocollo n. 7 stabilisce il diritto dello straniero "a far valere le ragioni che si oppongono alla sua l'espulsione" e "a fare esaminare il suo caso". Secondo la Corte, per valutare il rispetto di tali disposizioni vanno presi in considerazione i seguenti aspetti:

(i) se una o più autorità indipendenti, amministrative o giudiziarie, siano intervenute nel procedimento, sia per adottare direttamente il provvedimento di espulsione sia per esaminarne la legittimità o anche il merito (si veda, tra le altri, *Al-Nashif*, citata *supra*, § 137; *Lupsa*, citata *supra*, § 56; e *Ljatifi*, citata *supra*, § 32); e qualora tale autorità sia un giudice, la questione del suo livello nella gerarchia dell'ordinamento giuridico interno. In tale contesto, il controllo giurisdizionale sul provvedimento di espulsione avrà, in linea di principio, un effetto di compensazione maggiore rispetto al controllo di tipo amministrativo.

(ii) se il ricorrente fosse in grado di contestare, in maniera effettiva innanzi a un'autorità indipendente, le accuse a suo carico secondo le quali avrebbe rappresentato un pericolo per la sicurezza nazionale (si veda *Ljatifi*, citata *supra*, § 35).

(iii) se l'autorità indipendente aveva il potere di esaminare effettivamente i motivi alla base della richiesto o del provvedimento di espulsione, a seconda dei casi, e le prove addote e, in caso affermativo, se ha esercitato debitamente tale potere nel caso in esame (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, §§ 73 e 74;

Copyright © 2021 UFDU.

Geleri, citata *supra*, § 48; e *Ljatifi*, citata *supra*, § 35). Su questo punto, la Corte valuterà se, per svolgere siffatto compito, tale autorità abbia avuto accesso alla totalità del fascicolo costituito dall'organismo di sicurezza nazionale competente al fine di proporre la causa contro lo straniero, compreso i documenti riservati (see *Ljatifi*, cited above, § 32). Un altro fattore importante consiste nel potere dell'autorità nel verificare l'autenticità dei documenti nel fascicolo, unitamente alla credibilità e alla veridicità delle informazioni riservate a supporto della domanda o del provvedimento di espulsione, a seconda dei casi (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, §§ 73-74; *Kaushal e altri*, citata *supra*, § 49; e, *mutatis mutandis*, *Regner*, § 152). A tal riguardo, non vi è presunzione che i motivi di sicurezza nazionale dello Stato addotti dal competente organo di sicurezza nazionale siano sussistenti e validi: l'autorità indipendente dovrebbe poter verificare I fatti alla luce delle prove presentate (si veda *Kaushal e altri*, citata *supra*, §§ 31-32 e 49).

(iv) se l'autorità indipendente chiamata ad esaminare un provvedimento di espulsione, avesse il potere di annullare o di riformare tale decisione, alla luce del fascicolo, qualora i motivi di sicurezza nazionali invocati fossero destituiti di qualsiasi ragionevole e adeguato fondamento di fatto.

(v) se la necessità dell'espulsione fosse sufficientemente plausibile alla luce delle circostanze del caso e della motivazione fornita dall'autorità indipendente per giustificare la sua decisione. In tale contesto, la Corte accerterà se la natura e l'intensità del controllo esercitato dall'autorità nazionale sulla causa contro lo straniero interessato emergano, anche sommariamente, nelle motivazioni della decisione assunta da quest'ultima.

157. In merito a tale elencazione di questioni, la Corte tiene a precisare che il rispetto dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 non richiede necessariamente che si debba rispondere cumulativamente in senso affermativo. L'elencazione di cui sopra contiene solo esempi di fattori che sarebbero in grado di controbilanciare adeguatamente le limitazioni ai diritti di cui gli stranieri godono ai sensi dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, e va tenuto presente che la valurazione relative alla naturà e alla portata dei fattori di compensazione può variare a seconda delle circostanze di uno specific caso (si veda, *mutatis mutandis*, *Ibrahim e altri*, citata *supra*, § 274, e *Beuze*, citata *supra*, § 150). In ogni caso, la Corte sarà tenuta, alla luce del procedimento nel suo complesso, a determinare se sia stata preservata l'essenza stessa dei diritti garantiti allo straniero dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 (si veda *supra* paragrafo 133).

(b) Applicazione di tali principi nel caso di specie

(i) La limitazione ai diritti procedurali dei ricorrenti

158. Per quanto concerne il diritto dei ricorrenti ad essere informati circa gli elementi di fatto alla base del provvedimento di espulsione, va rilevato che, ai sensi dell'aritcolo 85 §§ 3 e 4 dell'OUG n. 194/2002, allora vigente,

Copyright © 2021 UFDU.

la Corte d'Appello era tenuta ad informare gli stranieri dei fatti sui quali si fondava l'istanza di dichiarazione come non graditi, "secondo quanto previsto dalle norme che disciplinano le attività conensse alla sicurezza nazionale e alla protezione delle informazioni riservate". Ai sensi dell'articolo 85 § 5 dell'OUG n. 194/2002, qualora la dichiarazione di straniero non gradito sia basata su motivi di sicurezza nazionale, i dati e le informazioni unitamente ai motivi di fatto (*motivele de fapt*) che hanno determinato il parere dei giudici non possono essere menzionati nella sentenza. Inoltre, le pertinenti disposizioni della Legge n. 182/2002 (si veda *supra* paragrafi 51 e 53) precludono la divulgazione di informazioni riservate a persone prive di un certificato che autorizzi l'accesso a questo tipo di documenti. Sull'applicazione combinata di tali disposizioni di legge, i giudici nazionali hanno ritenuto nel caso di specie di essere tenuti ad astenersi dal fornire ai ricorrenti informazioni specifiche riguardanti i fatti e i motivi alla base della domanda di espulsione.

159. Per quanto riguarda il diritto dei ricorrenti ad essere informati del contenuto degli atti e delle informazioni del fascicolo su cui si basava la causa a loro carico, la Corte rileva che, sin dall'inizio del procedimento, nell'applicare le disposizioni di legge pertinenti, i giudici nazionali hanno ritenuto che i ricorrenti non avessero diritto ad accedere ai documeni del fascicolo poiché riservati (si veda *supra* paragrafo 21).

160. Ciò ha comportato una significativa limitazione del diritto dei ricorrenti ad essere informati in ordine agli elementi di fatto e al contenuto dei documenti alla base sia della domanda di espulsione presentata dalla Procura sia della decisione dei giudici nazionali che hanno ordinato l'allontanamento dalla Romania.

161. La Corte procede quindi ad esaminare se le limitazioni ai diritti procedurali dei ricorrenti fossero necessarie (si veda *supra* paragrafi 139-143) e se siano state adottate misure compensative al fine di attenuare tali limitazioni (si veda *supra* paragrafi 144-156), prima di valutare l'impatto concreto delle limitazioni sulla situazione dei ricorrenti alla luce del procedimento nel suo complesso (si veda *supra* paragrafi 136 e 144). A tal proposito, la Corte osserva che l'espulsione dei ricorrenti ha avuto l'effetto principale di rendere loro impossibile continuare gli studi e di recidere i legami sociali che avevano stabilito in Romania. Inoltre, le accuse mosse contro di loro erano molto gravi, in quanto sospettati di voler commettere atti di terrorismo in Romania, e quindi erano lesive della loro reputazione (si veda *supra* paragrafi 101).

(ii) Se le limitazioni ai diritti procedurali dei ricorrenti fossero debitamente giustificate

162. Nel caso di specie, la Corte osserva che i giudici nazionali, applicando le disposizioni giuridiche pertinenti (si veda *supra* paragrafi 51 e 53), hanno stabilito sin dall'inizio che i ricorrenti non poteveno avere accesso

Copyright © 2021 UFDU.

al fascicolo perché i documenti erano riservati (si veda *supra* paragrafo 158). Inoltre, il diritto interno non consentiva ai giudici di esaminare d'ufficio se la salvaguardia della sicurezza nazionale richiedesse, in un dato caso, la non divulgazione delle prove del fascicolo (si veda *supra* paragrafi 51 e 53; *contra Regner*, citata *supra*, § 152).

163. Nè si può desumere dalle sentenze dei giudici nazionali nella presente causa che essi abbiano effettuato un esame in ordine alla necessità di limitare i diritti procedurali dei ricorrenti e di astenersi dal rilevare loro informazioni riservate. I motivi concreti di sicurezza nazionali che, secondo le autorità, precludevano la divulgazione delle prove e informazioni riservate riguardanti i ricorrenti, non sono stati chiariti dai giudici nazionali. Inoltre, quando i ricorrenti hanno sostenuto innanzi all'Alta Corte di nutrire dubbi sul livello di classificazione applicato nel caso di specie, l'Alta Corte non ha fornito chiarimenti sul punto (si veda *supra* paragrafo 33).

164. Infine, ad avviso della Corte, la circostanza che il comunicato stampa pubblicato dall'SRI un giorno dopo la sentenza della Corte d'Appello contenesse informazioni fattuali più dettagliate rispetto a quelle fornite ai ricorrenti nell'atto introduttivo del giudizio o nel giudizio di primo grado contraddice la necessità di privare i ricorrenti di specifiche informazioni circa i motivi di fatto a sostegno della loro espulsione.

165. Di conseguenza, in assenza di un esame da parte dei giudici aditi sulla necessità di limitare i diritti procedurali dei ricorrenti, la Corte deve esercitare un controllo stringente al fine di stabilire se i fattori di compensazione posti in essere fossero effettivamente in grado di mitigare le limitazioni ai diritti produrali dei ricorrenti. In tale contesto, la Corte terrà conto anche del fatto che le limitazioni in parola sono state significative (si veda *supra* paragrafo 161).

(iii) L'esistenza nel caso di specie di fattori di compensazione

166. La Corte osserva che, secondo il Governo, una serie di fattori vanno presi in considerazione dalla Corte nell'esaminare se i diritti dei ricorrenti siano stati rispettati nel presente caso. In particolare la sottolineato che nel procedimento e nel comunicato stampa dell'SRI (si veda *supra* paragrafo 106) i ricorrenti erano stati comunque informati di talune accuse mosse nei loro confronti, che avevano il diritto di essere rappresentati da un avvocato in possesso di un certificato ORNISS (si veda *supra* paragrafo 108) e soprattutto che alte corti imparziali e indipendenti avevano condotto il procedimento e deciso in ordine alla necessità dell'espulsione, alla luce dei documenti riservati (si veda *supra* paragrafi 104 e 107).

167. La Corte procede ad esaminare l'impatto concreto di ciascuno dei fattori menzionati dal Governo nella presente causa. Se del caso, terrà conto di fattori diversi da quelli menzionati dal Governo, come sopra individuate (si veda *supra* paragrafi 151-56).

Copyright © 2021 UFDU.

(α) La portata delle informazioni fornite ai ricorrenti in merito agli elementi di fatto alla base della loro espulsione

168. Quanto alla portata delle informazioni fornite ai ricorrenti circa gli elementi fattuali alla base dell'espulsione, la Corte rileva che, all'udienza del 5 dicembre 2012 innanzi alla Corte d'Appello, ai ricorrenti è stata data comunicazione, tramite un interprete, dell'istanza di avvio del procedimento (si veda *supra* paragrafo 20). In tale atto sono state richiamate solo le disposizioni di legge che, secondo la Procura, disciplinavano la condotta contestata, senza alcuna menzione della condotta stessa. Non sono state formulate accuse specifiche contro i ricorrenti. È vero che un interprete ha assistito i ricorrenti nel tradurre l'istanza della Procura. Tuttavia, a parere della Corte, una mera enumerazione delle disposizioni di legge non può considerarsi sufficiente, neanche *a minima*, a rappresentare un'adeguata informazione sulle accuse (si veda, per esempio, *mutatis mutandis*, *Fox, Campbell e Hartley c. Regno Unito*, 30 agosto 1990, § 41, Series A no. 182, and *Kerr c. Regno Unito* (dec.), n. 40451/98, 7 dicembre 1999). La Corte così conclude che nel procedimento innanzi alla Corte d'Appello non è stata fornita ai ricorrenti alcuna informazione sui motivi fattuali alla base dell'espulsione.

169. Occorre ora accertare se i ricorrenti abbiano ricevuto maggiori informazioni durante il procedimento innanzi all'Alta Corte.

170. A tal proposito, anzitutto per quanto riguarda le informazioni che i ricorrenti arebbero potuto ottenere dalla sentnza della Corte d'Appello, la Corte osserva che essa si è limitata a riprodurre le parti dell'articolo 3 della Legge n. 51/1991 che ha considerato pertinenti, circoscrivendo così il quadro giuridico delle accuse mosse ai ricorrenti, ossia l'intenzione di commettere atti di terrorismo o di favoreggiamento con qualsiasi mezzo di tali atti. Mentre il riferimento all'articolo 3, lettere (i) e (l) della Legge n. 51/1991 ha fornito ai ricorrenti informazioni di carattere generale circa gli atti costituenti i pertinenti reati e la loro qualificazione giuridica, nemmeno nella sentenza della Corte d'Appello è stato menzionato nessun fatto specifico.

171. La Corte rileva inoltre che, il giorno successivo alla sentenza della Corte d'Appello e ancora pendente l'ulteriore procedimento innanzi all'Alta Corte, l'SRI ha emesso un comunicato stampa in cui esponeva alcune delle accuse mosse ai ricorrenti (si veda *supra* paragrafo 30). Tuttavia non è necessario approfondire la questione se la portata delle informazioni fornite nel comunicato stampa avrebbe potuto consentire ai ricorrenti di contestare la loro espulsione o se tali informazioni avrebbero potuto essere sufficienti per soddisfare i requisiti dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7. Anche supponendo che le informazioni contenute nel comunicato stampa fossero sufficienti per consentire ai ricorrenti di preparare la propria difesa, la Corte ritiene che nel caso di specie il comunicato stampa non possa essere considerato una valida fonte di informazioni per i seguenti motivi.

Copyright © 2021 UFDU.

172. In primo luogo, non sembra che il comunicato stampa dell'SRI sia stato aggiunto al fascicolo dinanzi all'Alta Corte. Nè è stato dimostrato che la Procura abbia considerato alla base dei suo ricorso i fatti esposti in tale comunicato stampa, né che l'Alta Corte abbia confermato ai ricorrenti che tali erano i fatti che avevano dato luogo alle accuse nei loro confronti.

173. In secondo luogo, dopo aver avuto conoscenza degli atti di cui erano accusati secondo il comunicato stampa, i ricorrenti hanno articolato di conseguenza i propri motivi di ricorso innanzi all'Alta Corte (si veda *supra* paragrafo 38). Tuttavia, dal fascicolo o dalla sentenza definitiva dell'Alta Corte non risulta che essa si sia basata sul comunicato stampa o sul suo contenuto.

174. Soprattutto, in terzo luogo, un comunicato stampa, anche se diffuso attraverso canali ufficiali, non può considerarsi un mezzo appropriato per fornire alle parti di un procedimento giudiziario le informazioni necessarie per consentire di adire l'autorità competente. Per sua stessa natura, un comunicato stampa, anche quando riguarda procedimenti giudiziari, ha lo scopo di informare l'opinione pubblica più in generale. Al contrario, le parti di un processo che possono prontamente essere contattate dalle autorità hanno diritto di ricevere informazioni ufficiali con un livello di specificità e precisione adeguato alle particolari caratteristiche della controversia e all'ambito dei propri diritti procedurali. A questo proposito, la Corte rileva anche che l'SRI non era parte del procedimento.

175. Di conseguenza, anche nel procedimento innanzi all'Alta Corte, i ricorrenti non sono stati informati delle accuse mosse nei loro confronti tali da poter esercitare effittivamente i propri diritti procedurali ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

176. La Corte prende nota dei casi giurisprudenziali presentati dal Governo che mostrano gli sviluppi nella giurisprudenza nazionale in relazione alla portata delle informazioni comunicate a coloro che sono interessati in tale tipo di procedura (si veda *supra* paragrafo 61). Tuttavia le informazioni fattuali comunicate devono essere esaminate caso per caso nell'ambito del procedimento in questione, per cui tali esempi, benché lodevoli, non hanno alcuna incidenza sulla situazione concreta dei ricorrenti. Inoltre, mentre questi esempi giurisprudenziali dimostrano che i giudici nazionali hanno il potere di informare gli stranieri interessati su determinati fatti, non spiegano perché i giudici abbiano scelto di non utilizzare tale potere nel caso di specie.

177. La Corte rileva quindi che poiché nessuna informazione specifica è è tata fornita ai ricorrenti nell'ambito del procedimento da parte di una autorità indipendente, l'informazione fornita non è suscettibile di controbilanciare la limitazione ai diritti procedurali dei ricorrenti. La Corte deve quindi proseguire l'esame per accertare e altre garanzie siano state poste a beneficio dei ricorrenti. Inoltre, la significativa restrizione alla

Copyright © 2021 UFDU.

comunicazione di informazioni specifiche richiede solide garanzie compensative (si veda *supra* paragrafo 146).

(β) Se i ricorrenti sono stati informati circa lo svolgimento del procedimento interno e circa i propri diritti procedurali

178. La Corte rileva che, la sera del 4 dicembre 2012, i ricorrenti sono stati convocati a comparire il giorno successive, alle ore 9 di mattino, innanzi alla Corte d'Appello di Bucarest in un procedimento avviato su richiesta dela Procura della Repubblica, per la dichiarazione di persone non gradite (si veda *supra* paragrafo 15). All'atto di citazione non sono stati allegati documenti o informazioni concernenti lo svolgimento o l'oggetto del procedimento.

179. Successivamente, all'udienza del 5 dicembre 2012, la Corte d'Appello ha assicurato ai ricorrenti l'assistenza di un interprete per la traduzione del ricorso introduttivo (si veda *supra* paragrafi 19 e 20). Ha anche comunicato ai ricorrenti che i documenti del fascicolo erano riservati e che solo la Corte era autorizzata ad accedervi (si veda *supra* paragrafo 21). La Corte d'Appello ha quindi informato i ricorrenti della limitazione al loro diritto di accesso ai documenti del fascicolo e della garanzia prevista dal diritto interno per controbilanciare il mancato accesso, ossia l'accesso della Corte a tali documenti.

180. Tuttavia, la Corte d'Appello non ha ritenuto necessario assicurarsi che i ricorrenti – stranieri, il primo dei quali era da poco arrivato in Romania e non parlava rumeno – fossero bene informati sullo svolgimento del procedimento innanzi ad essa o sull'esistenza nel diritto interno di ulteriori garanzie atte a controbilanciare gli effetti derivanti dalla limitazione ai loro diritti procedurali.

181. La Corte d'Appello non ha quindi verificato se i ricorrenti fossero a conoscenza della possibilità offerta dal diritto rumeno di essere rappresentati, se lo desideravano, da un avvocato o in quale momento del procedimento dovesse essere presentata la richiesta per essere rappresentati. Allo stesso modo, mentre la Corte d'Appello ha informato i ricorrenti in ordine alla limitazione del loro diritto di accesso al fascicolo, non ha invece fornito loro alcuna informazione sull'esitenza di avvocati in possesso di un certificato ORNISS autorizzati ad accedere a documenti riservati.

182. Secondo la Corte, la mancata informazione ai ricorrenti in ordine allo svolgimento del procedimento interno innanzi alla Corte d'Appello e ai diritti di cui avrebbero dovuto godere, unitamente alla celerità del procedimento, ha avuto l'effetto di negare le garanzie procedurali, cui i ricorrenti avevano diritto innanzi a tale Corte.

183. La Corte rileva inoltre che nei procedimenti i ricorrenti sono stati assistiti da due avvocati da loro scelti. La Corte lascia aperta la questione se le autorità siano state dispensate dall'obbligo di informare i ricorrenti dei diritti e garanzie di cui avrebbero dovuto godere ai sensi del diritto interno per il fatto che fossero rappresentati innanzi all'Alta Corte da due avvocati da

Copyright © 2021 UFDU.

loro scelti. In ogni caso, dal fascicolo si evince che l'Alta Corte non li ha informati d'ufficio delle garanzie procedurali previste dal diritto interno, con la conseguenza che tale fattore di compensazione non ha avuto alcun impatto nel caso di specie nel mitigare le limitazioni dei diritti procedurali dei ricorrenti.

(γ) La rappresentanza dei ricorrenti nel procedimento

184. La Corte nota innanzitutto che in base al diritto interno le autorità nazionali non avevano l'obbligo di garantire che i ricorrenti fossero assistiti da un rappresentante nel procedimento. Tuttavia, se lo desideravano, i ricorrenti potevano farsi rappresentare da un avvocato.

185. La Corte osserva inoltre che le autorità nazionali, sia giudiziarie che amministrative, non erano tenute in base al diritto interno a informare i ricorrenti in ordine al diritto di essere rappresentati da un avvocato in possesso di un certificato ORNISS. Rileva inoltre che pochissimi avvocati erano in possesso di tale certificato (si veda *supra* paragrafo 58) e che i nominativi di tali avvocati non erano stati pubblicati dall'Ordine degli Avvocati (si veda *supra* paragrafo 57).

186. La Corte prende atto della tesi del governo secondo cui gli avvocati dei ricorrenti avrebbero dovuto assisterli nel trovare un avvocato in possesso del certificato ORNISS (si veda *supra* paragrafo 108). Anche supponendo che ci si potesse aspettare che l'avvocato dello straniero lo assistesse nella ricerca di un altro avvocato in possesso del certificato ORNISS, la Corte osserva che il Governo non ha dimostrato il modo in cui, all'epoca dei fatti, gli avvocati avrebbero avuto un effettivo e tempestivo accesso all'elenco degli avvocati in possesso di tale certificato (si veda *supra* paragrafi 57 e 58).

187. La Corte ritiene che, in tale contesto (si veda *supra* paragrafi 184 e 185) e tenuto conto del carattere accelerato del procedimento di primo grado, ai ricorrenti non è stata offerta l'effettiva possibilità di essere rappresentati innanzi alla Corte d'Appello da un avvocato, ancor meno da un avvocato in possesso di un certificato ORNISS.

188. La Corte osserva inoltre che innanzi all'Alta Corte i ricorrenti erano rappresentati da due avvocati da loro scelti non in possesso del certificato ORNISS. Resta da accertare se l'assistenza fornita da tali avvocati in base all'autorità loro conferita dal diritto interno fosse sufficiente a garantire una effettiva difesa dei ricorrenti.

189. A tal riguardo, la Corte tiene conto del fatto che, non essendo titolari di un certificato ORNISS, gli avvocati scelti dai ricorrenti non hanno avuto accesso ai documenti riservati del fascicolo. Per quanto concerne la possibilità per tali avvocati di richedere il rinvio del procedimento innanzi all'Alta Corte al fine di ottenere siffatto certificato, la Corte rileva che il termine imposto a tal fine dal diritto interno (si veda *supra* paragrafo 52) superava la normale durata del procedimento atto alla dichiarazione dello straniero come non gradito (si veda *supra* paragrafo 54). Una richiesta di

Copyright © 2021 UFDU.

rinvio non avrebbe quindi, in linea di principio, consentito agli avvocati dei ricorrenti di ottenere tale certificato da utilizzare nel procedimento di appello. Gli esempi giurisprudenziali addotti dalle parti confermano tale conclusione (si veda *supra* paragrafi 65 e 66), nella misura in cui non vi sono esempi di prassi risalente all'epoca di cui trattasi che dimostri che il procedimento avrebbe potuto essere prorogato oltre il termine imposto secondo il diritto interno.

190. Inoltre, secondo le informazioni fornite dalle parti, l'avvocato che avvia la procedura per ottenere tale certificato deve esibire la copia della delega conferita da suo assistito per rappresentarlo nel procedimento (si veda *supra* paragrafi 54 e 57). Di conseguenza, non è certo che gli avvocati dei ricorrenti avrebbero potuto richiedere tale certificato prima di essere scelti dai ricorrenti per rappresentarli nel procedimento.

191. La Corte ritiene quindi che, nel caso di specie, la presenza degli avvocati dei ricorrenti innanzi all'Alta Corte, senza alcuna possibilità di accertare le accuse mosse ai loro clienti, non fosse in grado di garantire la loro effettiva difesa.

192. Alla luce di ciò, la rappresentanza dei ricorrenti non è stata sufficientemente in grado di compensare, in maniera significativa le limitazioni gravanti sui ricorrenti nell'esercizio dei loro diritti procedurali.

(δ) Se il provvedimento di espulsione è stato oggetto di un controllo indipendente

193. La Corte osserva in via preliminare che secondo il diritto rumeno i procedimnenti atti a dichiarare una persona non gradita hanno natura giudiziaria. Le Corti competenti in tale materia, vale a dire la Corte d'Appello e l'Alta Corte, godevano dell'indipendenza richiesta ai sensi della giurisprudenza della Corte, e ciò non è stato messo in discussione dai ricorrenti (si veda *S.C. c. Romania*, n. 9356/11, § 73, 10 febbraio 2015; si veda anche, tra le altre, per la definizione di giudice indipendente, *Micallef c. Malta* [GC], n. 17056/06, § 93, ECHR 2009). La Corte attribuisce inoltre particolare importanza al fatto che il procedimento si sia svolto innanzi a corti supreme nella gerarchia del sistema giudiziario rumento; l'Alta Corte infatti la massima autorità giudiziaria. A parere della Corte, si tratta di garanzie significative di cui tenere conto nella valutazione dei fattori in grado di mitigare gli effetti delle limitazioni imposte al godimento dei diritti procedurali dei ricorrenti.

194. Dinanzi a tali Corti, in considerazione delle informazioni molto limitate e generali a loro disposizione, i ricorrenti hanno potuto strutturare la loro difesa solo su supposizioni e su aspetti generali della loro vita di studenti o della loro situazione economica (si veda *supra* paragrafi 37 e 38), senza poter contestare in maniera specifica l'accusa di una condotta in grado di attentare alla sicurezza nazionale. A parere della Corte, di fronte a una

Copyright © 2021 UFDU.

situazione come questa, il controllo esercitato dai giudici nazionali sulla fondatezza dell'espulsione deve avere particolarmente approfondito.

195. Secondo il diritto rumento, in particolare l'articolo 85 §§ 2 e 3 dell'OUG 194/2002, è la Corte d'Appello che decide se la misura richiesta dalla Procura sia necessaria e giustificata. Alla luce di tali disposizioni di legge, la Corte d'Appello e l'Alta Corte – quest'ultima in appello – hanno avuto in linea di principio accesso ai documenti risercati su cui si basava l'istanza della Procura (*contra Abou Amer c. Romania*, n. 14521/03, § 58, 24 maggio 2011, e *Ljatifi*, citata *supra*, § 40). Quindi, in linea di principio, i giudici erano debitamente a conoscenza dei fatti contestati ai ricorrenti contenuti nelle informazioni riservate. Spettava alle Corti nazionali verificare su tale base se i ricorrenti rappresentassero effettivamente un pericolo per la sicurezza nazionale.

196. Inoltre, nell'ordinare l'espulsione, la Corte d'Appello poteva limitarsi, ai sensi dell'articolo 85 §§ 1 e 2 dell'OUG n. 194/2002, a verificare che esistessero "informazioni sufficienti" o "indizi" in ordine al fatto che lo straniero intendesse svolgere attività che mettono in pericolo la sicurezza nazionale. Tuttavia, la Corte osserva che, secondo la sua giurisprudenza (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, § 74, e *Kaushal e altri*, citata *supra*, § 49), il giudice nazionale competente a decidere sull'elspulsione dovrebbe verificare se la relative domanda è suffragata da prove.

197. Nel caso di specie la Procura ha depositato innanzi alla Corte d'Appello come prova un "documento" che, a giudizio del Governo, forniva i dettagli delle persunte attività dei ricorrenti e faceva riferimento ai dati e alle informazioni specifiche ottenuti dall'SRI in merito al coinvolgimento dei due ricorrenti in attività che minacciavano la sicurezza nazionale (si veda *supra* paragrafo 14). Non è chiaro se le Corti interne abbiano effettivamente avuto accesso a tutte le informazioni riservate alla base dell'istanza di espulsione o soltanto a quell'unico "documento". Nonostante sia stato invitato a farlo, il Governo non è riuscito a chiarire questo punto.

198. Inoltre, quando i ricorrenti hanno espresso i propri dubbi innanzi all'Alta Corte sulla presenza di documenti riservati nel fascicolo, la Corte non ha fornito nessun chiarimento sul punto (si veda *supra* paragrafo 33). Inoltre, l'Alta Corte ha rifiutato di ordinare l'aggiunta al fascicolo dell'unico elemento di prova richiesto dai ricorrenti al fine di confutare le accuse seondo cui avevano finanziato attività terroristiche (si veda *supra* paragrafi 38 e 40). In altri termini, nulla nel fascicolo lascia intendere che sia stata effettivamente effettuato un controllo da parte dei giudici nazionale sulla credibilità e veridicità dei fatti loro sottoposti dalla Procura (si veda, *mutatis mutandis*, *Raza c. Bulgaria*, n. 31465/08, § 54, 11 febbraio 2010).

199. Inoltre, le Corti nazionali hanno risposto in maniera molto generica nel respingere le eccezioni dei ricorrenti secondo cui non avevano agito a scapito della sicurezza nazionale. Hanno semplicemente indicato che dagli elementi del fascicolo emergevano forti indizi che dimostravano l'intenzione

Copyright © 2021 UFDU.

dei ricorrenti di porre in essere attività in grado di mettere in pericolo la sicurezza nazionale, senza alcuna verifica sulla credibilità del documento loro presentato dalla Procura.

200. La Corte considera gli sforzi delle Corti interne nel richiamare la giurisprudenza pertinente in tali questioni. In particolare, riconosce che l'Alta Corte nella sua sentenza abbia fatto riferimento alla giurisprudenza che indica alle autorità nazionali la necessità di prevedere un controllo da parte di un'autorità indipendente quale salvaguardia contro l'arbitrarietà dell'esecutivo (si veda *supra* paragrafi 44 e 45).

201. La Corte ammette quindi che l'esame del caso da parte di un'autorità giudiziaria indipendente costituisce una tutela molto importante in termini di compensazione delle limitazioni ai diritti procedurali di un ricorrente. Tuttavia, come nel caso di specie, tale garanzia non è sufficiente a compensare la limitazione ai diritti procedurali se la natura e l'intensità del controllo esercitato dalle autorità indipendenti non emerge, almeno sommariamente, dalla motivazione delle decisioni (si veda *supra* paragrafo 156 *in fine*).

202. La Corte rileva inoltre che alcuni degli esempi girisprudenziali forniti dal Governo mostrano che la Corte d'Appello può, alla luce dei documenti riservati a sua disposizione, verficare la veridicità e la credibilità delle informazioni presentate (si veda *supra* paragrafi 62 e 63). Tuttavia, gli esempi riferiti all'epoca in questione sono pochissimi. In ogni caso, i documenti nel fascicolo non mostrano che nel caso di specie i giudici nazionali abbiano effettivamente e adeguatamente esercitato i poteri loro conferiti a tale scopo.

(iv) Conclusioni sul rispetto dell'articolo 1 del Protocollo n 7 nel caso di specie

203. La Corte ribadisce che nel caso di specie i ricorrenti hanno subito significative limitazioni nell'esercizio del loro diritto ad essere informati circa gli elementi di fatto alla base delle decisione di allontanamento e del diritto ad accedere al contenuto dei documenti e alle infomazioni invocate dall'autorità competente che ha adottato il provvedimento (si veda *supra* paragrafo 160). Dal fascicolo non risulta che la necessità di tali limitazioni sia stata esaminata e debitamente giustificata da un'autorità indipendente a livello interno. La Corte è tenuta quindi ad effettuare un attento esame delle misure poste in essere nel procedimento contro i ricorrenti al fine di controbilanciare gli effetti di tali limitazioni, allo scopo di preservare l'essenza stessa dei diritti tutelati dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 (si veda *supra* paragrafi 133, 144 e 145).

204. A tal proposito la Corte osserva che i ricorrenti hanno ricevuto soltanto informazioni molto generiche circa la qualificazione giuridica della accuse mosse contro di loro, mentre dal fascicolo non è emerso nessun fatto specifico che avrebbe messo in pericolo la sicurezza nazionale. Né sono state fornite loro informazioni sulle fasi salienti del procedimento o sulla

Copyright © 2021 UFDU.

possibilità di accedere a documenti riservati nel fascicolo tramite un avvocato in possesso di un certificato ORNISS.

205. Quanto all'ampiezza del controllo esercitato da un'autorità indipendente, la Corte ritiene che il solo fatto che il provvedimento di espulsione sia stato adottato da alte autorità giudiziarie indipendenti, senza che sia stato possibile stabilire l'utilizzo effettivo da parte loro dei poteri conferiti dal diritto rumeno, non è sufficiente a controbilanciare le limitazioni che i ricorrenti hanno subito nell'esercizio dei loro diritti procedurali.

206. In conclusione, considerando il procedimento nel suo complesso e tenendo conto del margine di apprezzamento degli Stati in tali materie, la Corte rileva che le limitazioni imposte ai ricorrenti nel godimento dei diritti previsti dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 non siano stati controbilanciate nei procedimenti nazionali in modo da preservare l'essenza stessa di tali diritti.

(c) Conclusioni generali

207. Di conseguenza, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione è stato violato.

II. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

208. 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. Danni

209. I ricorrenti reclamano 104.000 euro (EUR) per il danno patrimoniale che avrebbero subito. Hanno sostenuto che tale somma corrisponda alla perdita di ogni possibilità effettiva di trovare un impiego per oltre due anni, dal momento del loro allontamento dalla Romania. In tale somma è inclusa anche la perdita di opportunità in relazione al completamento degli studi di dottorato e al proseguiemento della carriera accademico. Hanno anche reclamato EUR 10.000 ciascuno per il danno morale subito.

210. Per quanto riguarda la somma richiesta a titolo di danno patrimoniale, il Governo si è opposto sostenendo l'assenza di un nesso tra il provvedimento di allontanamento dei ricorrenti dalla Romania e il presunto danno e che i ricorrenti non hanno indicato la modalità di calcolo della somma reclamata. Quanto al danno non patrimoniale, ha chiesto alla Corte di statuire che l'accertamento di una violazione costituirebbe di per sé una riparazione sufficiente e, in subordine, di tener conto della sua giurisprudenza per esaminare la domanda dei ricorrenti.

Copyright © 2021 UFDU.

211. La Corte osserva che l'unico fondamentao su cui può essere assegnata un'equa soddisfazione, nel caso di specie, risiede nel fatto che i ricorrenti non hanno goduto di sufficienti garanzie procedurali nei procedimenti che hanno condotto all'allontanamento dalla Romania. La Corte non può speculare su qualsiasi altro esito del procedimento. In ogni caso, è del parere che l'asserito danno patrimoniale non sia suffragato da documentazione nel fascicolo. Di conseguenza, la domanda relativa al danno patrimoniale deve essere respinta.

212. Tuttavia, la Corte rileva che i ricorrenti abbiano effettivamente subito un danno non patrimoniale e l'accertamento della violazione di pe sé non può costituire un risarcimento. In considerazione della natura della violazione, la Corte, decidendo secondo equità, accorda la somma di EUR 10.000 a ciascun ricorrente a titolo di riparazione del danno morale.

B. Costi e spese

213. I ricorrenti, che hanno formulato domanda quando la causa era pendent innanzi alla Camera, hanno reclamato EUR 3.000 per le spese legali sostenute innanzi alle Corti nazionale e innanzi alla Corte. Il Governo ha sostenuto che l'importo richiesto per i costi e le spese innanzi alal Camera non sia suffragato da sufficiente documentazione.

214. I ricorrenti hanno presentato istanza di assistenza legale innanzi alla Grande Camera e chiesto il rimborso delle spese sostenute dai loro avvocati per assisterli dinanzi alla Grande Camera e per partecipare all'udienza, per la quale hanno presentato documenti giustificativi. All'udienza innanzi alla Grande Camera hanno richiesto il rimborso integrale delle spese sostenute per la partecipazione all'udienza dei loro legali.

215. La Corte ritiene che la richiesta dei ricorrenti relative al rimborso delle spese sostenute per la presenza dei loro avvocati all'udienza è suffragata dal documentazione pertinente. In considerazione della giurisprudenza della Corte in tale materia (si veda *Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 31107/96, § 54, ECHR 2000-XI) e del fatto che i ricorrenti hanno ricevuto solo un rimborso parziale per le spese di viaggio sostenute per l'udienza, in forma di gratuito patrocinio, la Corte decide di accordare la domma di EUR 1.365 a questo titolo ai ricorrenti congiuntamente.

C. Interessi moratori

216. La Corte ritiene appropriato basare il tasso degli interessi moratori sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

Copyright © 2021 UFDU.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, all'unanimità, il ricorso ricevibile;

2. *Determina*, con quattordici voti contro tre, che vi è stata violazione dell'Articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione;

3. *Determina*, con quattordici voti contro tre,
   (a) Che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi, le seguenti somme:
      (i) EUR 10.000 (diecimila euro) a ciascun ricorrente, più l'eventuale importo a titolo di imposta, per il danno morale;
      (ii) EUR 1.365 (milletrecentosessantacinque euro), ai ricorrenti congiuntamente, più l'eventuale importo a titolo di imposta, per I costi e le spese;
   (b) che dalla scadenza dei suddetti tre mesi fino al versamento, tale import dovrà essere maggiorato di un interesse semplica ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europeo applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

4. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese e in inglese, poi pronunciata in pubblica udienza nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 15 ottobre 2020.

Johan Callewaert	Robert Spano
Cancelliere aggiunto	Presidente

Copyright © 2021 UFDU.

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione delle opinioni separate seguenti:

(a) opinione concordante congiunta dei giudici Nußberger, Lemmens e Koskelo;
(b) opinione concordante del giudice Judge Pinto de Albuquerque, condivisa dal giudice Elósegui;
(c) opinione concordante del giudice Serghides;
(d) opinione concordante del giudice Elósegui;
(e) opinione dissenziente congiunta dei giudici Yudkivska, Motoc e Paczolay.

R.S.O.
J.C.

Copyright © 2021 UFDU.

OPINIONE CONCORDANTE CONGIUNTA DEI GIUDICI NUSSBERGER, LEMMENS E KOSKELO

1. Concordiamo con la maggioranza nel constatare che in questo caso è stato violato l'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione.

Tuttavia, l'approccio seguito dalla maggioranza pone delle questioni sul metodo, sotto due profili. In primo luogo, non può ingnorarsi la specifica disposizione sulle espulsioni "per ragioni di sicurezza nazionale", poiché il testo della Convenzione deve sempre rappresentare il punto di partenza per qualsiasi interpretazione. Il secondo luogo, tale articolo va distinto dall'articolo 6 della Convenzione quanto all'analisi delle garanzie procedurali che non può ssere sostituita da una valutazione di "equità complessiva". Tale approccio contrasta con le specificità delle garanzie previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7.

A. La struttura dell'articolo 1 del Protocollo n. 7

2. L'articolo 1 del Protocollo n. 7 recita:

> "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 a più persone designate da tale Autorità".

L'articolo 1 presenta quindi una struttura simile a quella di molte altre disposizioni sostanziali della Convenzione: il paragrafo 1 fissa le garanzie e il paragrafo 2 stabilisce le condizioni cui sono soggette le limitazioni a tali garanzie.

3. L'articolo 1 § 1 mira ad offrire agli stranieri delle "garanzie minime" (si veda il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7, § 7). I redattori del Protocollo n. 7 erano a conoscenza della giurisprudenza che esclude l'applicabilità dell'articolo 6 della Convenzione alle controverie in materia di espulsione e esplicitamente hanno stabilito che l'articolo 1 del Protocollo n. 7 "non pregiudica questa interpretazione dell'articolo 6" (ibid., § 16). Sebbene le garanzie offerte dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 possano corrispondere al alcune delle garanzie offerte dall'articolo 6 della Convenzione, non era chiaramente intenzione dei redattori del Protocollo n. 7 offrire agli stranieri tutte le garanzie ricomprese nella nozione di "equo processo".

Le garanzie enumerate nel paragrafo 1 sono duplici.

Copyright © 2021 UFDU.

In primo luogo, qualsiasi provvedimento di espulsione deve essere adottato "conformemente legge" (si veda *supra* paragrafo 118 della sentenza). Tale garanzia pare non venire in rilievo nel caso di specie e quindi non ci soffermeremo su di essa.

In secondo luogo, lo straniero che rischia l'espulsione gode di tre garanzie: deve poter (a) far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione, (b) far esaminare il suo caso, e (c) farsi rappresentare davanti all'autorità competente (si veda *supra* paragrafo 119 della sentenza). A differenza dell'articolo 13 del Patto sui diritti civili e politici, il Protocollo n. 6 "chiaramente [distingue]" queste tre garanzie in tre sottoparagrafi (Rapporto esplicativo, § 12). Concordiamo pienamente con la maggioranza nel qualificare tali garanzie come "specifiche" garanzie procedurali (si veda *supra* paragrafo 119 della sentenza).

4. Il paragrafo 2 "consente delle eccezioni" prevedento ipotesi in cui l'espulsione può avenire "prima che siano esercitati [i diritti di cui al paragrafo 1, lettera a, b, e c]" (Rapporto esplicativo, § 15).

Un'espulsione senza la possibilità per lo straniero di esercitare preventivamente tali diritti è ammissibile in due situazioni. Primo, "qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico". L'attuazione dell'espulsione in tale situazione è da considerarsi una misura "eccezionale", e lo Stato deve poterne dimostrare la necessità in particolari circostanze del caso (ibid.). La seconda situazione è quella di un'espulsione che è "motivata da ragioni di sicurezza nazionale". Torneremo più avanti su questa seconda eccezione (si veda paragrafo 10).

L'articolo 1 del Protocollo n. 7 non prevede altre eccezioni. Considerata la struttura dell'articolo 1, riteniamo che le eccezioni del paragrafo 2, così come quelle previste in altri articoli della Convenzione, "debbano essere interpretate in maniera restrittiva" (si veda *Perinçek c. Svizzera* [GC], n. 27510/08, § 122, ECHR 2015 (estratti)). Ciò significa non soltanto che siano soggette ad una interpretazione restrittiva, ma anche che non c'è spazio per altre limitazioni implicite alle garanzie offerte dall'articolo 1. In effetti, le limitazioni possono essere consentite solo laddove non vi sia un'elencazione esaustiva di eccezioni esplicitamente previste (si veda *Sitaropoulos e Giakoumopoulos c. Grecia* [GC], n. 42202/07, § 64, ECHR 2012).

B. I diritti o le garanzie in gioco

5. La maggioranza ritiene che i ricorrenti abbiamo fatto valere due diritti, ossia "il diritto ad essere informati sulle ragioni dell'espulsione" e "il diritto ad avere accesso alla documentazione nel fascicolo" (si veda paragrafo 125 della sentenza). Ha concluso che entrambi questi diritti vanno esaminati ai sensi dell'articolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7, che prevede il diritto dello straniero "di far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione".

Copyright © 2021 UFDU.

Concordiamo con questa analisi.

6. Tuttavia, a nostro parere, nel caso di specie vengono in rilievo anche altri diritti.

Infatti, i ricorrenti hanno lamentato "l'estensione del controllo effettuato dai giudici nazionali circa la fondatezza del provvedimento adottato nei loro confronti" (si veda paragrafo 100 della sentenza). Hanno sostenuto che "il procedimento è stato una mera formalità" (ibid.). A nostro avviso, si tratta di una doglianza da esaminare ai sensi dell'articolo 1 § 1 (b) del Protocollo n. 7, che garantisce il diritto dello straniero "a far esaminare il suo caso". Ciò comporta l'obbligo per le autorità competenti (in questo caso la Corte d'Appello e, in appello, l'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia) di esaminare "i motivi di opposizione all'espulsione presentati dall'interessato" (Rapporto esplicativo, § 13.2). La diligenza posta in tale esame è ovviamente un element di cui tener conto ai fini della valutazione del rispetto del diritto in questione.

I ricorrenti hanno inoltre lamentato l'impossibilità pratica di essere assistiti da un avvocato "considerate la celerità con cui si è svolto il procedimento e la distanza che hanno dovuto percorrere per l'udienza innanzi alla Corte d'Appello" (si veda paragrafo 98 della sentenza). In tale contesto hanno lamentato anche specificamente delle difficoltà che che hanno impedito loro di essere rappresentati da un avvocato in possesso di un certificato ORNISS (si veda paragrafo 99 della sentenza). Riteniamo che tali doglianze dovrebbero essere esaminare ai sensi dell'articolo 1 § 1 (c) del Protocollo n. 7, che garantisce il diritto "a farsi rappresentare ... davanti all'autorità competente ...".

Ci rammarichiamo che la maggioranza non risponda esplicitamente a queste doglianze. Apparentemente ritiene che il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 1 § 1 (b) e (c) sia solo un fattore di compensazione delle limitazioni al diritto garantito dall'articolo1 § 1 (a) (si veda paragrafi 154 e 156-57 della sentenza). Ciò ci sembra non renda giustizia all'autonomia dei diritti previsti dalla lettera (b) e (c). Inoltre, tale ragionamento tende a sposare un approccio globale basato sulla qualità del processo decisionale. La maggioranza, infatti, afferma di dover esaminare il procedimento di espulsione "nel suo complesso" (si veda paragraf 150, 157, 161 e 206 della sentenza). Riteniamo che tale approccio trascuri la specificità dei diritti garantiti dall'articolo 1 § 1.

7. In sintesi, è nostra opinione che i ricorrenti lamentino la violazione di ciascuno dei diritti garantiti dall'articolo 1 § 1 (a), (b) e (c) del Protocollo n. 7. Riteniamo che ciascuna delle doglianze debba essere esaminata separatamente, tenuto conto del fatto che i diritti riguardano garanzie distinte e "specifiche" (si veda *supra* paragrafo 3). Non riteniamo che l'articolo 1 § 1 consenta alla Corte di concludere, alla luce di una valutazione del procedimento nel suo complesso, che alcune o tutte le disposizioni di tale

Copyright © 2021 UFDU.

articolo non siano state rispettate. Tuttavia, ciò è quello che la maggioranza rileva (si veda la conclusione al paragrafo 206 della sentenza).

C. Le limitazioni apportate ai diritti dei ricorrenti

8. Individuati i diritti di cui si lamenta la violazione, è necessario esaminare se le limitazioni ad essi apportati possano essere giustificate nel caso di specie.

L'approccio della maggioranza consiste nell'esaminare se sussistono ragioni debitamente giustificate, "quali" l'esigenza di protezione della sicurezza nazionale (si veda paragrafo 139 della sentenza) e se le limitazioni siano sufficientemente compensate, in particolare da garanzie procedurali (si veda paragrafi 133 e 137 della sentenza). È un approccio che pare fortemente ispirato dall'approccio seguito nel caso di limitazione apportata ai diritti garantiti dall'articolo 6 della Convenzione (compara il paragrafo 133 della presente sentenza con la sentenza *Regner c. Repubblica ceca* ([GC], n. 35289/11, § 148, 19 settembre 2017, citata nello stesso paragrafo).

Con tutto il dovuto rispetto per la maggioranza, riteniamo che la trasposizione dei principi sviluppati nel contesto dell'articolo 6 della Convenzione all'esame da svolgersi ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 non sia giustificata. Da un lato, come spiegato sopra (si veda paragrafo 4), e diversamente dall'articolo 6 della Convenzione, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 non consente limitazioni implicite ai diritti procedurali, ma stabilise esso stesso le condizioni per apportare limitazioni ai diritti garantiti. Dall'altro lato, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 non garantisce in maniera generale l'equità del processo o l'equità della procedura nel suo complesso, ma solo il rispetto di alcuni specifici diritti procedurali (si veda *supra* paragrafo 3).

Ci vediamo quindi constretti a divergere dall'approccio adottato dalla maggioranza nel valutare se le limitazioni poste ai diritti procedurali dei ricorrenti fossero compatibili con l'articolo 1 del Protocollo n. 7 (si veda paragrafi 130-206 della sentenza).

9. A nostro avviso, una limitazione ai diritti dei ricorrenti può giustificarsi solo se rientra nelle eccezioni previste dall'articolo 1 § 2 del Protocollo n. 7, disposizione che non è stata proprio presa in considerazione dalla maggioranza.

Nella sentenza relativa al caso *Ljatifi c. "ex Repubblica Jugoslava di Macedonia"* (n. 19017/16, § 41, 17 maggio 2018), si afferma che l'articolo 1 § 2 "riguarda situazioni in cui lo straniero è stato già espulso". Questa è stata anche la posizione assunta dall'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia nel caso dei ricorrenti (si veda paragrafo 44 della presente sentenza). Tuttavia, non è così che riteniamo vada letta tale disposizione. L'articolo 1 § 2 consente l'espulsione di uno straniero "prima dell'esercizio dei diritti enunciati al

Copyright © 2021 UFDU.

paragrafo 1 (a), (b) e (c)", ma ciò non significa che le garanzie operino solo in manera retroattiva quanto un'espulsione ha effettivamente avuto luogo.

Anche durante il procedimento di espulsione, come nel caso dei ricorrenti, possono sussistere limitazioni ai diritti dello straniero, ed è del tutto logico che debbano essere assoggettate alle stesse condizioni che si "applicano" all'ipotesi in cui uno straniero sia già stato espulso.

Aggiungiamo che è proprio quando il procedimento di espulsione è ancora pendente che rilevano le condizioni alle limitazioni ai diritti procedurali; una volta che lo straniero è stato espulso, è meno probabile che si preoccupy ancora di far valere i diritti riconosciuti dall'articolo 1 del Protocollo n. 7, poiché ciò significherebbe avviare un procedimento dall'estero per impugnare il provvedimento di espulsione.

10. Le limitazioni poste ai diritti procedurali dei ricorrenti, garantiti dall'articolo 1 § 1 (a), (b) e (c), nel caso di specie sono state motivate da ragioni di "sicurezza nazionale".

Affinché la Corte valuti se le limitazioni fossero motivate in ragione dell'eccezione della "sicurezza nazionale" ai sensi dell'articlolo 1 § 2, è necessario in primo luogo valutare se l'espulsione dei ricorrenti sia stata basata su "effettive ragioni" di sicurezza nazionale (*contra C.G. e altri c. Bulgaria*, n. 1365/07, § 77, 24 aprile 2008). Laddove il Governo "non presenta documentazione o prove in grado di corroborare le sue affermazioni secondo cui …erano in gioco interessi legati alla sicurezza nazionale", non può farsi valere l'eccezione prevista dall'articolo 1 § 2 (*Nolan e K. c. Russia*, n. 2512/04, § 115, 12 febbraio 2009).

Come indicato dalla maggioranza, "i motivi concreti di sicurezza nazionali che, secondo le autorità, precludevano la divulgazione delle prove e informazioni riservate riguardanti i ricorrenti, non sono stati chiariti dai giudici nazionali" (si veda paragrafo 163 della sentenza). È vero che alcune informazioni sono state fornite dal Comunicato stampa del Servizio di Intelligence Rumeno (SRI) (si veda paragrafo 30 della sentenza), ma si trattava, a nostro avviso, di informazioni troppo vaghe per dimostrare l'esistenza di "effettive" ragioni di sicurezza nazionale da far valere contro i ricorrenti. Osserviamo che, innanzi alla Corte, il Governo non ha fornito ulteriori informazioni al riguardo.

Siffatta mancanza di motivazioni è sufficiente per concludere che l'eccezione di cui all'articolo 1 § 2 non trova applicazione nel caso di specie. Non abbiamo quindi bisogno di determinare ulteriormente, in ipotesi fossero sussistite effettive ragioni di sicurezza nazionale, se ciò fosse stato sufficiente per giustificare le limitazioni apportate ai diritti procedurali dei ricorrenti (si veda quanto suggerisce il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7, § 15), o se il Governo dovesse inoltre dimostrare che le limitazioni erano proporzionale allo scopo perseguito (si veda *C.G. e altri*, citata *supra*, § 77; si veda anche il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7, § 15).

Copyright © 2021 UFDU.

D. Conclusioni

11. Per riassumere, siamo del parere che i ricorrenti abbiano subito restrizioni ai loro diritti garantiti dall'articolo 1 § 1 (a), (b) e (c) del Protocollo n. 7 e che non fossero giustificate alla luce dell'articolo 1 § 2.

Di conseguenza concludiamo, d'accordo con la maggioranza, ma sulla base di differenti motivi, che sia stato violato l'articolo 1 del Protocollo n. 7.

Copyright © 2021 UFDU.

OPINIONE CONCORRENTE DEL GIUDICE PINTO DE ALBUQUERQUE, CONDIVISA DAL GIUDICE ELÓSEGUI

Introduzione

1. Concordo con la Grande Camera riguardo la constatazione della violazione, ma considero il ragionamento carente su due aspetti cruciali. La Grande Camera non solo omette di indicare quale sia l'essenza del diritto tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 7, ma confonde anche l'esame di tale essenza con il test di proporzionalità. Con la presente opinione si mira a sostenere queste due affermazioni e di conseguenza a presentare le ragioni per ritenere sussistente la violazione di tale articolo.

La protezione dell'essenza di un diritto nel diritto interno e nel diritto internazionale

2. La garanzia della protezione dell'essenza di un diritto o di una libertà non è una novità nel diritto interno. Il concetto di essenza di un diritto o una libertà costituzionale è previsto nelle costituzioni o nelle leggi costituzionali della Germania 1949 (articolo 19-2), Portogallo 1976 (articolo 18-3), Spagna 1978 (articolo 53-1), Turchia 1982 (articolo 13), Romania 1991 (articolo 53-2), Repubblica Ceca 1991 (articolo 4-4 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, letto in combinato con l'articolo 3 della Costituzione del 1992), Estonia 1992 (articolo 11), Slovacchia 1992 (articolo 13-4), Georgia 1995 (articolo 21-2), Polonia 1997 (articolo 31-3), Svizzera 1999 (articolo 36-4), Serbia 2006 (articolo 18-2) e Ungheria 2011 (articolo I-3), così come nella giurprudenza costituzionale di Italia[1] e Russia[2].

3. Tali disposizioni stabiliscono che qualunque limitazione all'esercizione di un diritto o di una libertà costituzionali deve rispettarne l'essenza. In particolare, quando sussiste uno stato di emergenza, il livello di protezione dei diritti e delle libertà costituzionali non deve scendere al di sotto di una certa soglia minima, il che significa che una deroga a un diritto o una libertà costituzionale per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale non può pregiudicare la sua stessa sostanza.

4. Parimenti, lo stesso concetto è sancito nel diritto dell'Unione europea.

[1] *Gatto c. Italy* (dec.), n. 19424/08, § 18, 8 marzo 2016, con riferimento alla sentenza 231 del 1975 della Corte costituzionale italiana, che utilizzava il concetto di "sostanza" del diritto di difesa.

[2] *Kimlya e altri c. Russia*, n. 76836/01, § 59, 1 ottobre 2009, con riferimento alla decisione n. 16-P del 23 novembre 1999 della Corte costituzionale russa, e *Zinovchik c. Russia*, n. 27217/06, § 34, 9 febbraio 2016, con riferimento anna decisione n. 43-O del 14 gennaio 2003 e n. 231-O del 20 giugno 2006 della Corte costituzionale russa.

Copyright © 2021 UFDU.

L'articolo 52 § 1 della Carta dei diritti fondamentali ammette che possano essere imposte limitazioni all'esercizio dei diritti purché esse siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui[3]. Come si evince dalla sentenza *Schrems*[4], una misura che pregiudica il contenuto essenziale di un diritto fondamentale è di per sé inammissibile, senza che ci sia bisogno di un'ulteriore ponderazione con i diritti e gli interessi confliggenti. In altri termini, una misura che mina l'essenza di un diritto fondamentale è automaticamente sproporzionata. Il contrario non è necessariamento vero. Il fatto che una misura rispetti il contenuto essenziale di un diritto fondamentale non significa automaticamente che rispetti il principio di proporzionalità, come dimostrano le sentenze *Digital Rights Ireland*[5] e *Tele2 Sverige*[6].

5. La nozione di essenza di un diritto è stato ampiamente utilizzato anche nell'ambito della Carta sociale europea, dove si distingue dal principio di proporzionalità[7].

6. Le questioni riguardanti il contenuto della nozione di essenza di un diritto o di una libertà sono stati lungamente oggetto di discussione in seno alla giurisprudenza e alla dottrina[8]. La tesi prevalente ritiene che tale nozione

[3] Si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke* e *Eifert* (C-92/09 e C-93/09), § 65; sentenza della CGUE del 28 novembre 2013, *Consiglio dell'Unione europea c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.* (C-348/12 P), §§ 65-73; sentenza del Tribunale del 2 aprile 2014, *Ben Ali c. Council* (T-133/12), §§ 76 e 80; sentenza della CGUE dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland Ltd.* e *Seitlinger and Others* (cause riunite C-293/12 e C-594/12), § 39; sentenza della CGUE del 27 maggio 2014, *Spasic* (C-129/14 PPU), §§ 55, 57-59, 62-65, 68, 73, 74; e sentenza della CGUE del 6 ottobre 2015, *Schrems c. Data Protection Commissioner* (C-362/14), §§ 94 e 95.

[4] CGUE, *Schrems*, citata *supra*.

[5] Sentenza della CGUE dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland Ltd.* e *Seitlinger and Others*, citata *supra*.

[6] Sentenza della CGUE del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige AB* e *Tom Watson and Others* (cause riunite C-203/15 e C-698/15).

[7] Comitato europei dei diritti sociali, tra le altre, *Confederation of Swedish Enterprise c. Svezia*, reclamo n. 12/2002, § 30, 22 maggio 2003; *Centrale générale des services publics (CGSP) c. Belgio*, reclamo n. 25/2004, § 41, 9 maggio 2005, *Federation of Finnish Enterprises c. Finlandia*, reclamo n. 35/2006, §§ 29-30, 16 ottobre 2007; *European Confederation of Police (EuroCOP) c. Irlanda*, ricorso n. 83/2012, § 212, 2 dicembre 2013; *European Council of Police Trade Unions (CESP) c. Francia*, ricorso n. 101/2013, § 134, 27 gennaio 2016; *Bedriftsforbundet v. Norvegia*, ricorso n. 103/2013, § 76, 17 maggio 2016; e *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*, ricorso n. 140/2016, § 144, 22 gennaio 2019.

[8] Come introduzione alla discussione accademica su questo argomento nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si veda F. Sudre, "Droits intangibles et/ou droits fondamentaux : y a-t-il des droits prééminents dans la Convention européenne des droits de l'homme ?", in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Brussels, Bruylant, 1995, pp. 381-398; O. de Frouville, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international. Régime*

Copyright © 2021 UFDU.

presuppone che ogni diritto o libertà costituzionale abbia degli elementi fondamentali e degli elementi accessori. Garantendo che l'essenza di un diritto o di una libertà debba essere rispettata indipendentemente dalle circostanze storiche, il legislatore costituzionale mira ad assicurare l'intangibilità di questi elementi fondamentali, ponendo un limite non negoziabile e inderogabile a qualsiasi ingerenza da parte dello Stato. Pertanto, come affermato da Koen Lenaerts, "affinché la nozione di contenuto essenziale operi da un punto di vista costituzionale, le giurisdizioni dell'UE e nazionali devono applicare il 'test del rispetto del contenuto essenziale' prima di intraprendere una valutazione di proporzionalità"[9].

La protezione dell'essenza di un diritto nella giurisprudenza della Corte

7. Nel "Caso relativo a taluni aspetti della Legge sul regime linguistico dell'insegnamento in Belgio"[10], la Corte europea dei diritti dell'uomo ("la Corte") ha fatto riferimento per la prima volta all'"essenza del diritto" quale limitazione alla disciplina statale sul diritto allo studio. Questo approccio innovativo è stato estero a molti altri articoli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("la Convenzione") e dei suoi Protocolli, quali l'articolo 5[11],

conventionnel des droits de l'Homme et droits des traités, Paris, Pedone, 2004; M. Afroukh, *La hiérarchie des droits et libertés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Brussels, Bruylant, 2011; Blanc-Fily, *Les valeurs dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Essai critique sur l'interprétation axiologique du juge européen*, Brussels, Bruylant, 2016; O. Rouziere-Beaulieu, "La protection de la substance du droit par la Cour Européenne des Droits de l'Homme", *Thèse de doctorat*, University of Montpellier, 2017; e S. Van Droogenbroeck e C. Rizcallah, "The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk?", in *German Law Journal*, 2019, vol. 20, pp. 904–923.

[9] Koen Lenaerts, "Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU", in *German Law Journal*, 2019, vol. 20, Special Issue 6, p. 779.

[10] *Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, nn. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, parte in diritto, § 5, 23 luglio 1968.

[11] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 5 è rinvenibile in *Winterwerp c. Paesi Bassi*, nn. 6301/73, § 60, 24 ottobre 1979, ribadito dalla Corte in *Freimanis e Lidums c. Lettonia*, nn. 73443/01 e 74860/01, § 96, 9 febbraio 2006, e *Koutalidis c. Grecia*, n. 18785/13, § 40, 27 novembre 2014, e dalla Grande Camera in *Medvedyev e altri c. Francia* [GC], n. 3394/03, § 100, ECHR 2010, e *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 113, ECHR 2014.

Copyright © 2021 UFDU.

l'articolo 6[12], l'articolo 8[13], l'articolo 9[14], l'articolo 10[15], l'articolo 11[16], l'articolo 12[17], l'articolo 34[18], l'articolo 1 del Protocollo n. 1[19], l'articolo 2 del Protocollo n. 1[20], l'articolo 3 del Protocollo n. 1[21], e l'articolo 2 del Protocollo n. 7[22].

8. L'aspetto problematico di tale nozione giuridica è aggravato dal linguaggio incerto e vago utilizzato dalla Corte che fa riferimento, in modo intercambiabile, alla "sostanza"[23], alla "sostanza stessa"[24], all'"essenza"[25],

[12] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 6 è rinvenibile in *Golder c. Regno Unito*, 21 febbraio 1975, § 38, Series A n. 18, seguita da *Philis c. Grecia (n. 1)*, 27 agosto 1991, § 65, Series A n. 209, e *Fayed c. Regno Unito*, n. 17101/90, § 65, 21 settembre 1994, e molti altri casi (si veda nota 78).

[13] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 8 è rinvenibile in *Phinikaridou c. Cipro*, n. 23890/02, § 65, 20 dicembre 2007, riaffermato in *Backlund c. Finlandia*, n. 36498/05, § 56, 6 luglio 2010, *Schüth c. Germania*, n. 1620/03, § 71, 23 settembre 2010, e infine dalla Grande Camera *Fernández Martínez c. Spagna* [GC], o. 56030/07, § 132, ECHR 2014.

[14] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 9 è rinvenibile in *Hasan e Chaush c. Bulgaria* [GC], n. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI, più recentemente svipuppato in *Sinan Isik c. Turchia*, n. 21924/05, § 42, 2 febbraio 2010.

[15] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 10 è rinvenibile in *Barthold c. Germania*, n. 8734/79, § 53, 25 marzo 1985, seguito da *Appleby e altri c. Regno Unito*, n. 44306/98, § 47, 6 maggio 2003.

[16] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 11 è rinvenibile in *Young, James e Webster c. Regno Unito*, 13 agosto 1981, §§ 52, 55 e 57, Series A no. 44, seguito da *Wilson, National Union of Journalists e altri c. Regno Unito*, n. 30668/96, 30671/96 e 30678/96, § 46, ECHR 2002-V, e *Association Rhino e altri c. Svizzera*, n. 48848/07, § 66, 11 ottobre 2011.

[17] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 12 è rinvenibile in *Rees c. Regno Unito*, 17 ottobre 1986, § 50, Series A no. 106, ribaito in *I c. Regno Unito* [GC], n. 25680/94, § 79, 11 luglio 2002.

[18] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 34 è rinvenibile in *Cruz Varas e altri c. Svezia*, 20 marzo 1991, § 99, Series A no. 201, seguito da *Tanrıkulu c. Turchia* [GC], n. 23763/94, § 132, ECHR 1999-IV.

[19] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 1 del protocollo n. 1 è rinvenibile in *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, §§ 60 e 63, Series A no. 52, ribadito in *Matos e Silva, Lda., e altri c. Portogallo*, n. 15777/89, § 79, 16 settembre 1996.

[20] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 è rinvnibile in *Cipro c. Turchia* [GC], n. 25781/94, § 278, ECHR 2001-IV, confermato in *Leyla Sahin c. Turchia* [GC], n. 44774/98, § 154, ECHR 2005-XI.

[21] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 è rinvenibile in *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, § 52, Series A no. 113, ribadito in *Matthews c. Regno Unito* [GC], n. 24833/94, §§ 63 e 65, ECHR 1999-I.

[22] Il primo riferimento all'essenza dell'articolo 2 del Protocollo n. 7 è rinvenibile in *Haser c. Svizzera* (dec.), n. 33050/96, 27 aprile 2000, ripreso in *Krombach c. Francia*, n. 29731/96, § 96, 13 febbraio 2001.

[23] *Caso relativo a taluni aspetti della Legge sul regime linguistico dell'insegnamento in Belgio*, citato *supra*, parte in diritto, § 5.

[24] *Young, James e Webster*, citato *supra*, §§ 52, 55 e 57.

[25] *T.P. e K.M. c. Regno Unito* [GC], n. 28945/95, § 98, ECHR 2001-V (estratti).

Copyright © 2021 UFDU.

all'"essenza stessa"[26], al "cuore"[27], al "cuore stesso"[28], al "nucleo"[29] e al "nucleo duro"[30], come se tutti questi concetti avessero lo stesso significato. Inoltre, nella prassi della Corte si possono identificare due approcci metodologici principali: un approccio utilitaristico e un approccio essenzialista.

L'approccio utilitaristico della Corte

9. Nella stragrande maggioranza delle sue sentenze e decisioni, la Corte non menziona l'essenza del diritto in questione, ma risolve la questione bilanciando i diritti e gli interessi rilenvanti nel caso in esame. Quando fa riferimento a tale nozione, la Corte spesso valuta la proporzionalità della misura statale contestata, la ritiene proporzionata e conclude in maniera automatica che l'essenza del diritto non è stata violate[31]. A volte la Corte inverte i termini della decisione, esaminando prima se l'essenza del diritto è stata lesa e poi valutando la proporzionalità dell'ingerenza dello Stato. Nell'innovativo caso *Young, James and Webster c. Regno Unito,* la vecchia Corte ha ritenuto che "[incide] sulla sostanza stessa ... dell'articolo [11] esercitare pressioni, del tipo di quelle applicate nei confronti dei ricorrenti, al fine di costringere qualcuno ad aderire ad un'associazione contraria alle sue convinzioni"[32]. Sebbene il governo convenuto avesse espressamente dichiarato che, qualora la Corte avesse riscontrato un'ingerenza in un diritto garantito dal paragrafo 1 dell'articolo 11, non avrebbe cercato di sostenere che tale interferenza fosse giustificata ai sensi del paragrafo 2, la Corte ha comunque deciso di esaminare la questione d'ufficio e ha deciso che il pregiudzio subito dal sig. Young, dal sig. James e dal sig. Webster andava oltre quanto era necessario per raggiungere un corretto equilibrio tra gli interessi contrastanti delle persone coinvolte e non poteva essere considerato proporzionato agli scopi perseguiti.

La Corte ha poi proceduto esattamente allo stesso modo nella causa *Matos e Silva, Lda., e altri c. Portogallo*, ritenendo che le misure controverse non

[26] *Winterwerp*, citata *supra*, § 60, e *Brogan e altri c. Regno Unito*, 29 novembre 1988, §§ 59 e 62, Series A no. 145-B.
[27] *Görgülü c. Germania*, n. 74969/01, § 59, 26 febbraio 2004; *Vasilakis c. Grecia*, n. 25145/05, § 43, 17 gennaio 2008; e *Garib c. Paesi Bassi* [GC], n. 43494/09, § 141, 6 novembre 2017.
[28] *Hasan e Chaush*, citata *supra*, § 62, e *Schüth*, citata *supra*, § 71.
[29] *National Federation of Sportspersons' Associations and Unions (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, § 186, 18 gennaio 2018.
[30] *Losonci Rose e Rose c. Svizzera*, n. 664/06, §§ 51 e 52, 9 novembre 2010 (traduzione dell'autore di *noyau dur*).
[31] *Platakou c. Grecia*, n. 38460/97, § 49, 11 gennaio 2001; *Nedzela c. Francia*, n. 73695/01, § 58, 27 luglio 2006; *Phinikaridou*, citata *supra*, §§ 65 e 66; *Association Rhino e altri*, citata *supra*, § 66; e *Wallishauser c. Austria*, n. 156/04, § 72, 17 luglio 2012.
[32] *Young, James e Webster*, citata *supra*, § 57.

Copyright © 2021 UFDU.

solo pregiudicasse "la sostanza stessa della proprietà in quanto tre di essi riconoscevano in anticipo la legittimità di una espropriazione"[33], ma ha anche alterato l'equilibrio che dovrebbe sussistere tra il diritto di proprietà e le esigenze di interesse generale. Allo stesso modo, nel recente caso *Centre for Democracy and the Rule of Law c. Ucraina,* la Corte ha statuito che "rifiuntando di rivelare all'organizzazione richiedente le informazioni sull'instruzione e la storia lavorativa dei migliori candidati contnute nei loro CV ufficiali depositati presso il CEC nel quadro della loro candidatura al Parlamento, le autorità nazionali hanno compromesso l'esercizio della libertà di ricevere e diffondere informazioni, in maniera tale da ledere la sostanza stessa dei diritti di cui all'articolo 10"[34], ma ha continuato a valutare la legalità, lo scopo legittimo e la proporzionalità della misura. Infine ha riscontrato una violazione per il motivo che il rifiuto in questione non era necessario in una società democratica.

10. Tuttavia, la violazione dell'essenza di un diritto non comporta necessariamente l'accertamento di una violazione. Nel caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, i permessi di espropriazione ledevano, secondo la Corte "la sostanza stessa della proprietà atteso che riconoscevano prima dell'evento che qualsiasi espropriazione sarebbe stata lecita e autorizzavano la città di Stoccolma ad espropriare ogni volta lo ritenesse opportuno"[35]. Rimandendo in silenzio sulla sostanza del diritto a godere della proprietaà, la Corte ha proceduto ad esaminare se la limitazione fosse giustificata applicando il test del bilanciamento. Sorprendentemente, il fatto che i permessi influivano sulla "sostanza stessa della proprietà" non ha impedito alla Corte di considerare ammissibile la limitazione.

11. In sintesi, la nozione di essenza di un diritto o di una libertà della Convenzione non pone alcuna barriera effettiva all'ingerenza dello Stato, la cui legittimità dipende in ultima analisi dal bilanciamento degli interessi coinvolti.

12. La Corte ha adottato un approccio utilitaristico più sfumato per definire il margine di apprezzamento dello Stato. Se non si tratta di un elemento fondamentale ma di un elemento secondario o accessorio del diritto, il margine di apprezzamento dello Stato è più ampio e l'ingerenza è, per sua stessa natura, più proporzionata[36]. La Corte ammette implicitamente che il nucleo stesso del diritto convenzionale può essere oggetto di ingerenza, sebbene sia meno probabile che tale ingerenza sia proporzionata. In questa prospettiva, il concetto di essenza del diritto può rappresentare solo una debole limitazione al margine di apprezzamento statale.

---

[33] *Matos e Silva, Lda., e altri*, citata *supra*, § 79.
[34] *Centre for Democracy and the Rule of Law c. Ucraina*, n. 10090/16, § 102, 26 marzo 2020.
[35] *Sporrong e Lönnroth*, citata *supra*, §§ 60 e 63.
[36] *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, n. 31045/10, § 87, ECHR 2014, e *Tek Gida Is Sendikasi c. Turchia*, n. 35009/05, § 36, 4 aprile 2017.

Copyright © 2021 UFDU.

Critica all'approccio utilitaristico della Corte

13. L'approccio utilitaristico della Corte va incontro ad una critica fondamentale, che può riassumersi in tre argomentazioni principali ai fini della presente opinione. In primo luogo, come ricordato dai giudici Raimondi, Sicilianos, Spano, Ravarani, e Pastor Vilanova nel caso *Regner c. Repubblica Ceca*[37], non è ragionevole concludere che l'essenza di un diritto non sia lesa in un dato caso senza ientificare contemporaneamente quale sia l'essenza stessa. La stessa critica può essere sollevata nel presente caso.

14. In secondo luogo, è vero che nel caso di specie la maggioranza ha ritenuto che l'accesso dello straniero agli "elementi di fatto rilevanti che hanno portato le autorità nazionali a ritenere che lo straniero rappresenta una minaccia alla sicurezza nazionale" è "essenziale per garantire l'effettivo esercizio da parte dello straniero del diritto sancito dall'articolo 1 § 1 (a) del Protocollo 7"[38]. Eppure la stessa maggioranza è anche pronta a sacrificare queste informazioni "essenziali" quando prevalgano "interessi confliggenti", quale la sicurezza nazionale[39]. In linea di principio, la maggioranza ammette pure che vi possano essere casi in cui "tali ragioni non sono communicate all'interessato"[40]. Non comprendo come l'accesso dello straniero agli elementi fattuali possa essere "essenziale" per garantire il diritto sancito dall'artiolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7, ma non essere parte dell'essenza di tale diritto, ed essere compresso al punto tale da essere ineffettivo. La posizione contraddittoria della maggioranza ovviamente declassa l'essenza del diritto di cui all'articolo 1 § 1 (a) a una garanzia priva di significato.

15. Ciò che davvero conta per la maggioranza è "verifica[re] in primo luogo se le limitazioni ai diritti procedurali dello straniero siano state ritenute debitamente giustificate dall'autorità indipendente competente alla luce delle particolari circostanze del caso" e "…esamin[are] poi se le difficoltà derivanti da tali limitazioni per lo straniero interessato siano state sufficientemente controbilanciate da fattori di compensazione"[41]. Tali fattori di compensazione sono enumerati dalla maggioranza sotto il titolo "Se le limitazioni ai "diritti procedurali" dello straniero fossero sufficientemente controbilanciate da fattori di compensazione"[42]. Tuttavia tale enumerazione è redatta senza tener conto dell'esaustività, poiché gli elementi sono "enumerate in maniera non

[37] *Regner c. Repubblica ceca* [GC], n. 35289/11, 19 settembre 2017. Si veda anche il paragrafo 8 dell'opinione del giudice Wojtyczek in *Naït-Liman c. Svizzera* [GC], n. 51357/07, 15 marzo 2018.
[38] § 126 della presente sentenza.
[39] § 130 della presente sentenza.
[40] § 139 della presente sentenza.
[41] § 133 della presente sentenza. Quindi, non è un poso autonomo in questo metodo giudicante di due fasi per la determinazione dell'"essenza stessa" del diritto. Questo metodo in due fasi è ribadito al paragrafo 137 della presente sentenza.
[42] §§ 147-157 della presente sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.

esaustiva"[43], e senza alcun ordine di prevalenza o di importanza, in quanto nessuno dei fattori elencati presi separatamente, né nessuno degli elementi che descrivono il loro contenuto, può considerarsi imperativo, perché la maggioranza sottolinea chiaramente che "il rispetto dell'articolo 1 § 1 del Protocollo 7 non richiede necessariamente che si debba rispondere cumulativamente in senso affermativo"[44].

16. In terzo luogo, e soprattutto, secondo la maggioranza l'esame dell'essenza del diritto a un equo processo si sovrappone all'analisi dei fattori di compensazione. Per usare le stesse parole della maggioranza:

> "In ogni caso, la Corte accerterà anche se nel caso di specie siano state applicate misure compensative e, in caso affermativo, se siano state sufficienti ad attenuare le limitazioni dei diritti procedurali dello straniero, tali da preservare l'essenza stessa di tali diritti"[45]

E ancora:

> "Più precisamente, un esame eccessivamente sommario a livello nazionale sulla necessità di limitare i diritti in questione richiederà l'adozione di fattori di compensazione al fine di garantire, a seconda delle circostanze del caso, l'essenza stessa dei diritti garantidi dall'articolo 1 § 1 of Protocol No. 7 ..."[46]

E con ancora maggiore chiarezza:

> "La Corte è tenuta quindi ad effettuare un attento esame delle misure poste in essere nel procedimento contro i ricorrenti al fine di controbilanciare gli effetti di tali limitazioni, allo scopo di preservare l'essenza stessa dei diritti tutelati dall'articolo 1 § 1 del Protocollo 7..."[47]

17. Questa linea argomentativa è logicamente e storicamente errata. È logicamente errata poiché la questione della proporzionalità (e del relativo esercizio di bilanciamento) non deve porsi "in via sussidiaria, nel caso in cui non sia stata lesa l'essenza di un diritto di accesso a un tribunale"[48]. È illogico sostenere che una limitazione che intacca "l'essenza stessa" di un diritto possa essere controbilanciata da procedimenti successivi[49]. Ciò è esattamente ciò che la maggioranza afferma a torto nella presente sentenza.

---

[43] § 150 della presente sentenza.
[44] § 157 della presente sentenza.
[45] § 144 della presente sentenza (corsivo mio).
[46] § 145 della presente sentenza (corsivo mio).
[47] § 203 della presente sentenza (corsivo mio).
[48] Opinione del giudice Costa in *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein c. Germania*, no. 42527/98, ECHR 2001-VIII, e sulla stessa linea, opinione del giudice Ress, condivisa dal giudice Zupančič, nella stessa causa; opinione dei giudici Russo e Spielmann in *Lithgow e altri c. Regno Unito*, 8 luglio 1986, Series A no. 102; opinioni dei giudici Jambrek, Martens e Matscher in *Gustafsson c. Svezia* (revisione), 30 luglio 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VI; opinione del giudice Bonello, condivida dai giudici Zupančič e Gyulumyan, in *Kart c. Turchia* [GC], n. 8917/05, ECHR 2009; e opinione del giudice Serghides in *Regner*, citata *supra*, § 44.
[49] Opinione del giudice Sajó in *Regner*, citata *supra*, §§ 5 e 15. Si veda anche Van Droogenbroeck, *La proportionalité dans le droit de la Convention européenne des droits de*

Copyright © 2021 UFDU.

18. Come sopra dimostrato, storicamente, il concetto di essenza di un diritto o di una libertà è stato concepito nel diritto costituzionale e nel diritto internazionale come una limitazione non negoziabile e non derogabile a qualsiasi ingerenza da parte dello Stato. La linea argomentativa della maggioranza trasforma tale nozione in uno strumento retorico che dà *carte blanche* all'ingerenza statale. Ad esempio, la maggioranza ammette che "qualora le autorità nazionali non abbiamo esaminato – o non abbiano sufficientemente esaminato e giustificato – l'esigenza di limitare i diritti procedurali dello straniero, ciò non sarà di per sé sufficiente a integrare una violazione dell'articolo 1 § 1 del Protocollo 7"[50]. In effetti, la maggioranza è anche pronta ad accettare "un esame eccessivamente sommario a livello nazionale sulla necessità di limitare i diritti in questione"[51], e anche ricorsi "quando gli stranieri non sono rappresentati da un avvocato e la mancanza di informazioni pertinenti può comportare il mancato esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto interno"[52], se si può identificare qualche fattore di compensazione, qualunque esso sia.

19. In sostanza, alla luce della lettura casistica della Convenzione operata dalla maggioranza, il concetto di essenza diviene un prodotto malleabile a seconda del contesto[53]. Ciò risulta evidente dal legame creato tra questa nozione e le circostanze del caso ("a seconda delle circostanze del caso")[54]. In maniera ancor più preoccupante, la maggioranza adotta un menù *à la carte* di fattori di compensazione da cui le autorità nazionali possono scegliere caso per caso a propria discrezione[55]. Questa dottrina giudiziaria casistica non fornisce un orientamento chiaro alle autorità nazionali e non fornisce una protezione efficace contro l'arbitrarietà[56].

20. Alla fine, la maggioranza rivela il suo obiettivo nascosto: importare il test di equità complessiva nell'ambito dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Lo fa attraverso tre sottili riferimenti: "tenendo conto del procedimento nel suo complesso"[57], "laddove il procedmento di espulsione sia esaminato nel suo complesso"[58], e "alla luce del procedimento nel suo complesso"[59]; unitamente

---

l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux, Brussels, Bruylant, 2001, pp. 406 ff., e Muzny, *La technique de proportionalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*, Aix-en-Provence, Presses universitaires, 2005, pp. 293 ff.

[50] § 144 della presente sentenza.

[51] § 145 della presente sentenza.

[52] § 153 della presente sentenza.

[53] Van Der Schyff, *Limitation of Rights: a study of the European Convention on Human Rights and the South African Bill of Rights*, Nijmegen, Wolf, 2005, p. 166.

[54] § 145 della presente sentenza.

[55] Entro un "certo margine di apprezzamento" (§ 149 della presente sentenza), qualunque cosa significhi.

[56] § 132 della presente sentenza.

[57] § 137 della presente sentenza.

[58] § 150 della presente sentenza.

[59] § 157 della presente sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.

al cruciale riferimento, *mutatis mutandis*, allo sfortunato punto 274 della sentenza *Ibrahim e altri c. Regno Unito,* in cui è esplicitamente enunciato il test dell'equità complessiva[60]. La totale negazione della garanzia della "stessa essenza dei diritti garantiti agli stranieri dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7" è raggiunta quando la maggioranza afferma che la Corte sarà chiamata a stabilire se tale essenza sia preservata "alla luce del procedimento nel suo complesso"[61]. Pertanto, non sorprende l'amalgama praticata dalla maggioranza, nelle conclusioni, tra il test di equità complessiva, il margine di apprezzamento, l'esame dei fattori di compensazione e l'essenza del diritto a un equo processo (punto 206):

> "... considerando il procedimento nel suo complesso e tenendo conto del margine di apprezzamnto degli Stati in tali materie, la Corte rileva che le limitazioni imposte ai ricorrenti nel godimento dei diritti previsti dall'articolo 1 del Protocollo 7 non siano stati controbilanciate nei procedimenti nazionali in modo da preservare l'essenza stessa di tali diritti".

21. In altri termini, poiché la tutela dell'essenza dei diritti della Convenzione dipende dall'esistenza di fattori di compensazione e agli Stati è concesso un "certo margine di apprezzamento" nella scelta di siffati fattori[62], l'"essenza stessa" del diritto convenzionale svanisce come concetto autonomo capace di porre un limite effettivo all'ingerenza statale. In definitive, la maggioranza concepisce l'essenza di un diritto o di una libertà della Convenzione come un mero strumento linguistico che non limita l'esercizio del margine di apprezzamento dello Stato. Rivestire un'affermazione sul contenuto di un diritto della Convenzione con l'abito dell'essenza/sostanza/nucleo può ben soddisfare l'esigenza etica dei giudici, ma non riesce a nascondere le negoziazioni di colore ideologico che si riflettono in alcune sentenze rese a Strasburgo[63].

---

[60] Al punto 150 della presente sentenza, la maggioranza cita insieme la sentenza *Ibrahim e altri c. Regno Unito* [GC], nn. 50541/08 e altri 3, § 274, 13 settembre 2016, e *Beuze c. Belgio* [GC], n. 71409/10, § 150, 9 novembre 2018. Al paragrafo 153 della presente sentenza, la maggioranza cita ancora queste sentenze e al paragrafo 168 cita altre sentenze rilevanti emesse in cause penali, rafforzando l'impressione generale che la maggioranza ora assimili il procedimento di espulsione alla procedura penale. Ciò potrebbe significare che la maggioranza sia pronta a rivedere lo sfortunato paragrafo 38 della sentenza *Maaouia c. Francia* ([GC], n. 39652/98, 5 ottobre 2000), nel prossimo future, nonostante la pia affermazione contraria nel paragrafo 115 della presente sentenza? Per quanto mi riguarda, ho già espresso la mia opinion riguardo al fatto che *Maaouia* è stata una decisione errata che non è stata completamente sanata dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 (si veda la mia opinione in *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, ECHR 2012, opinione nota 49, e *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n. 22689/07, ECHR 2012, opinione nota 38).

[61] § 157 della presente sentenza.

[62] § 149 della presente sentenza.

[63] Ho discusso tale aspetto della giurisprudenza di Strasburgo nella mia opinione allegata alla sentenza *Hutchinson c. Regno Unito* [GC], n. 57592/08, 17 gennaio 2017, specie ai paragrafi §§ 38-40 di tale opinione.

Copyright © 2021 UFDU.

22. Peggio ancora, la forza pervasida della dottrina dell'"equità complessiva", concepita per svincolare le autorità nazionali e la Corte stessa dal rigoroso rispetto delle garanzie nei procedimenti penali previste dall'articolo 6, si è ora surrettiziamente estesa nei procedimenti di espulsione. Pur avendo ribadito in via preliminare che l'articolo 6 non si applica ai procedimenti di espulsione[64], la maggioranza contraddice se stessa utilizzando una dottrina nata proprio in relazione a quell'articolo. Il messaggio della maggioranza è chiaro: alle autorità nazionali nei procedimenti di espulsione deve essere accordata la stessa discrezionalità illimitata che hanno acquisito nei procedimento penali a seguito delle sentenze *Ibrahim e altri c. Regno Unito* (citata *supra*). In un momento di espansione delle rivendicazioni statali in ordine alla sicurezza nazionale, il messaggio della maggioranza offre ai Governi zelanti il potere di aggirare le regole e agire come meglio credono con sospetti terroristi e simili, riducendo così l'essenziale "controllo europeo" [65] a mera ratifica delle scelte nazionali. Una tale fiducia incondizionale nelle decisioni delle autorità nazionali è una chiara abdicazione del dovere di controllo della Corte. Alcuni Governi in Europa si rallegreranno di questo assegno in bianco dato loro per salvaguardare i propri interessi politici nelle procedure di espulsione.

23. Ho già espresso le mie opinioni sulla dottrina dell'"equità complessiva" e sull'effetto deleterio che ha avuto – e continuerà ad avere – sulla giurisprudenza della Corte[66], e anche sul metodo interpretativo casistico inerente a tale dottrina[67]. Non c'è bisogno che mi ripeta qui. A questo punto, posso solo rammaricarmi che sia ora confermata la mia previsione espressa nella causa *Murtazaliyeva c. Russia* secondo cui questa nefasta dottrina avrebbe pervaso altre aree della giurisprudenza di Strasburgo. Così facendo, sotto il manto dell'apparente legalità, questa dottrina priverà a poco a poco i diritti della Convenzione della propria sostanza e la Corte della sua credibilità

24. Infine, non approfondirò qui la discussione filosofica sui fondamenti dell'approccio utilitaristico della Corte, perfettamente riflesso com'è nella conclusione che tutte le limitazioni ai diritti della Convenzione possono essere "controbilanciate da fattori di compensazione"[68]. Vorrei soltanto sottolineare che l'utilizzo del verbo "controbilanciare" la dice lunga sulla base ideologica dell'approccio utilitaristico nella presente sentenza. Da parte mia, rifiuto la *Weltanschauung* inerente a tale approccio secondo cui ogni

[64] § 115 della presente sentenza.
[65] § 149 della presente sentenza.
[66] Si veda la mia opinione in *Murtazaliyeva c. Russia* [GC], n. 36658/05, 18 dicembre 2018, e *Farrugia c. Malta*, n. 63041/13, 4 giugno 2019.
[67] Contrappongo l'interpretazione di principio ad una lettura casistica della Convenzione; si veda la mia opinione in *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu*, citata *supra*.
[68] Cui si è giunti nei cruciali paragrafi 133 e 157 della presente sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.

anomalia giuridica può essere compensato – il che significa, in breve, che c'è sempre un prezzo che può essere pagato.

L'approccio essenzialista della Corte

25. L'esame circa la lesione dell'essenza del diritto della Convenzione deve rappresentare il primo passaggio nella metodologia decisionale della Corte, prima di valutare lo scopo legittimo e la proporzionalità dell'ingerenza statale contestata[69]. Ciò poiché nessuno scopo legittimo può giustificare la lesion dell'essenza di un diritto della Convenzione, sia in tempi normali sia in tempi difficili come lo stato di emergenza. L'essenza di qualsiasi diritto o libertà della Convenzione non può essere pregiudicata né in virtù della clausola di deroga di cui all'articolo 15 della Convenzione, né in virtù di altre clausole di limitazione, quali quelle previste dagli articoli 8-11[70]. Inoltre, l'articolo 17 della Convenzione[71] sancisce chiaramente l'esistenza di un limite assoluto a qualsiasi ingerenza dello Stato nei diritti o nelle libertà previsti dalla Convenzione, poiché le Parti Contraenti non possono esercitare nessuna attività o compiere nessun atto che miri alla distruzione o a limitazioni più ampie di quelle previste dalla Convenzione[72]. La logica sottesa all'articolo 17 della Convenzione è quella secondo cui ogni diritto o libertà prevista dalla Convenzione ha alcuni elementi fondamentali atti a garantire al singolo titolare del diritto una sfera di protezione che deve sempre rimanere libera da qualsiasi ingerenza da parte dello Stato. È quindi pacifico che, per quanto riguarda la salvaguardia dell'essenza di ogni diritto della Convenzione, non si via alcun margine di apprezzamento degli Stati.[73]. Non si tratta di un'interpretazione estensiva tale da imporre agli Stati contranenti nuovi obblighi; essa si fonda sui termini stessi della Convenzione letta nel suo contesto e alla luce del suo oggetto e dello scopo di tale "trattato

[69] Questa è anche la prospettiva metodologica della CGUE (si veda Koen Laenarts, citato supra, p. 787: "tale giudice esaminerà innanzitutto se la misura in questione rispetta l'essenza dei diritti fondamentali in gioco ed effettuerà poi un test di proporzionalità solo se la risposta a tale prima questione sarà affermativa").

[70] Si veda la mia opinione in *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo* [GC], n. 56080/13, 19 dicembre 2017, § 71.

[71] Al pari dell'articolo 30 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e dell'articolo 29 (a) della Convenzione Americana dei diritti umani.

[72] Il punto è stato trattato dal giudice Van Dijk al paragrafo 8 della sua opinione in *Sheffield e Horsham c. Regno Unito*, 30 luglio 1998, *Reports* 1998-V; dai giudici Pejchal, Dedov, Ravarani, Eicke e Paczolay ai paragrafi 7-19 delle opinione separate in *Navalnyy c. Russia*, nn. 29580/12 e altri, 15 novembre 2018; e dal giudice Serghides ai paragrafi 44 e 50 dell'opinione in *Regner*, citata *supra*; anche da Frouville, citato *supra*, pp. 236-237; Rouziere-Beaulieu, citato *supra*, p. 92; e S. Van Droogenbroeck e C. Rizcallah, citato *supra*, p. 908.

[73] Opinione del giudice De Meyer, § 2, in *Tinnelly & Sons Ltd. e altri c. Regno Unito* e *McElduff e altri c. Regno Unito*, 10 luglio 1998, *Reports* 1998-IV, e opinione del giudice Van Dijk, § 8, in *Sheffield e Horsham*, citata *supra*.

Copyright © 2021 UFDU.

normativo"[74] e dei principi generali del diritto costituzionale e del diritto internazionale.

26. Pertanto, l'esame dell'essenza del diritto e il test di proporzionalità vanno nettamente distinti. È vero che possono sovrapporsi nella misura in cui, laddove una misura viola l'essenza di un diritto fondamentale, essa costituisce automaticamente una violazione del principio di proporzionalità. È vero anche che qualora una misura rispetti il principio di proporzionalità, deve rispettare l'essenza del diritto fondamentale in questione. Eppure una misura può rispettare l'essenza di un diritto fondamentale e comunque violare il principio di proporzionalità.

27. Siffatta distizione comporta due conseguenze fondamentali per quanto concerne il diritto all'equo proceddo e i diritti della difesa: in primo luogo, la lesione dell'essenza del diritto a un equo processo è considerata una "flagrante negazione della giustizia" e, in secondo luogo, dall'essenza del diritto a un equo processo, nuovi diritti impliciti possono derivare e sono già derivati, quali il diritto di accesso a un tribunale[75], il diritto di rimanere in silenzio[76] e il diritto al contraddittorio[77].

28. Con riferimento alle limitazioni al diritto di accesso a un tribunale, la Corte ha giustamente affermato quanto segue:

> "Certamente, il diritto di accesso a un tribunale non è un diritto assoluto ma è soggetto a limitazioni; esse sono implicitamente consentite poiché il diritto di accesso 'per sua stessa natura richiede una regolamentazione da parte dello Stato...' Nel dettare tale regolamentazione, gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento. ...
>
> Tuttavia, le limitazioni applicate non devono restringere o ridurre l'accesso riconosciuto all'indiviuo in maniera tale da ledere l'essenza stessa del diritto ... *Inoltre*, una limitazione non sarà compatibile con l'articolo 6 par. 1 se non persegue uno scopo legittimo e se non sussiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito"[78].

---

[74] *Golder*, citata *supra*, § 36.
[75] Si veda *Golder*, citata *supra*, § 38.
[76] Si veda *Heaney e McGuinness c. Irlanda*, n. 34720/97, § 58, ECHR 2000-XII, e *Serves c. Francia*, 20 ottobre 1997, § 47, *Reports* 1997-VI.
[77] Si veda *Matelly c. Francia*, n. 10609/10, § 57, 2 ottobre 2014; *Regner*, citata *supra*, § 148; e *Ognevenko c. Russia*, n. 44873/09, § 59, 20 novembre 2018.
[78] Si veda *Ashingdane c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 57, Series A n. 93 (corsivo mio). Si veda anche *Lithgow e altri*, citata *supra*, § 194; *Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 52; *Fayed*, citata *supra*, § 65; *Bellet c. Francia*, 4 dicembre 1995, § 31, Series A n. 333-B; *Stubbings e altri c. Regno Unito*, 22 ottobre 1996, § 50, 52 and 56, *Reports* 1996-IV; *Tinnelly & Sons Ltd. e altri*, e *McElduff e altri*, citata *supra*, § 72; *T.P. e K.M. c. Regno Unito*, citata *supra*, § 98; *Z e altri c. Regno Unito* [GC], n. 29392/95, § 93, ECHR 2001; *R.P. e altri c. Regno Unito*, n. 38245/08, § 64, 9 ottobre 2012; *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], n. 5809/08, § 129, 21 giugno 2016; *Lupeni Greek Catholic Parish e altri c. Romania* [GC], n. 76943/11, § 89, 29 novembre 2016; *Naït-Liman*, citata *supra*, §§ 114-15; *Zubac c. Croatia* [GC], no. 40160/12, § 78, 5 aprile 2018; e *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania* [GC], n. 41720/13, § 195, 25 gugno 2019.

Copyright © 2021 UFDU.

Questa è stata la prima formulazione dell'approccio essenzialista. Secondo questo meritorio approccio giuridico, l'esame dello scopo legittimo e il test di proporzionalità rappresentano due garanzie aggiuntive ("Inoltre") rispetto all'essenza del diritto a un equo processo. Sulla scorta di questa lodevole linea giurispruenziale della Corte, che coindivido pienamente[79], quest'ultima garanzia non si sovrappone alla prima. Restano logicamente e assiologicamente distinte. Inoltre, un flagrante diniego di giustizia, ossia una violazione dell'essenza del diritto a un equo processo, va al di là delle semplici irregolarità proceduali e processuali, si tratta di una violazione così grave da comportare l'annullamento (o la distruzione[80]) del diritto garantito dall'articolo 6. Si tratta di errori o omission strutturali che non possono essere sanati poiché oltrepassano le line rosse assolute su cui ho richiamato l'attenzione della Corte, insieme ad altri giudici dissenzienti, in una opinione allegata alla causa *Dvorski c. Croazia*[81]. Pertanto, la constatazione di tale errore o omissione strutturale non può essere bilanciata con altri interessi, indipendentemente dal loro rilevanza politica e dalla loro importanza sociale, come ad esempio il contrasto al terrorismo[82].

---

[79] Si vedano le mie opinioni separate allegate alle sentenze *Mouvement raëlien suisse c. Svizzera* [GC], n. 16354/06, ECHR 2012, *Konstantin Markin c. Russia* [GC], n. 30078/06, ECHR 2012, e *Lopes de Sousa Fernandes*, citata *supra*.

[80] Di solito, la Corte associa la violazione dell'essenza di un diritto della Convenzione con la totale impossibilità di esercitare tale diritto, ad es. la sua distruzione (*Heaney e McGuinness*, citata *supra*, § 55; *Allan c. Regno Unito*, n. 48539/99, § 44, ECHR 2002-IX: *Appleby e altri*, citata *supra*, § 47; *Aziz c. Cipro*, n. 69949/01, §§ 29 e 30, 22 giugno 2004; *Jalloh c. Germania* [GC], n. 54810/00, § 101, ECHR 2006-IX; *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, § 260, ECHR 2012; *R.P. e altri c. Regno Unito*, citata *supra*, § 65; *Al-Dulimi e Montana Management Inc.*, citata *supra*, § 129; *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* [GC], no. 18030/11, § 155, 8 novembre 2016; *Lupeni Greek Catholic Parish and Others*, citata *supra*, § 99; e *Al Nashiri c. Romania*, n. 33234/12, § 717, 31 maggio 2018). Talvolta la Corte fa riferimento anche alle azioni delle autorità nazionali come costituenti una negazione dell'essenza stessa del diritto (e.g. in *Tanrıkulu*, citata *supra*, § 132, e in *Brogan e altri*, citata *supra*, § 59).

[81] Si veda l'opinione parzialmente dissenziente in *Dvorski c. Croatia* [GC], n. 25703/11, ECHR 2015, sull'impatto degli errori strutturali sull'equità dei procedimenti penali.

[82] In *Brogan e altri*, citata *supra*, § 61, la Corte riconosce che "l'indagine sui reati di terrorismo indubbiamente presenta problem particolari alle autorità", ma tale affermazione non le ha impedito di concludere che "attribuire alle particolarità di questo caso importanza tale da giustificaer un periodo di detenzione così lungo senza comparizione davanti a un giudice o altro ufficiale giudiziario sarebbe un'interpretazione inaccettabilmente ampia del semplice significato della parola "prontamente". Un'interpretazione in tal senso implicherebbe nell'articolo 5 par. 3 un grave indebolimento di una garanzia procedurale a danno del singolo e comporterebbe conseguenze lesive dell'essenza stessa del diritto tutelato da tale disposizione". Ancora più chiaramente, in *Fox, Campbell e Hartley c. Regno Unito*, 30 agosto 1990, § 32, Series A no. 182: "l'esigenza di contrastare i reati di terrorismo non può giustificare l'estensione della nozione di "ragionevolezza" al punto di compromettere l'essenza della garanzia di cui all'articolo 5 § 1 (c)". È esattamente la stessa posizione sostenuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Schrems*, citata *supra* (per citare Koen Lenaerts, citato *supra*, p. 782: "In primo luogo, chiarisce che una misura

Copyright © 2021 UFDU.

29. Una flagrante negazione di giustizia non può essere oggetto di compromesso. Per esempio, nella causa *Baka c. Ungheria*, la cessazione anticipata delle funzioni di Presidente della *Kúria* ungherese esercitate dal ricorrente non è stata oggetto di sindacato giurisdizionale, neppure da parte della Corte costituzionale, in considerazione della natura costituzionale della disposizione da cui era scaturita tale cessazione. Tanto è bastato alla Corte per concludere che "lo Stato convenuto [aveva] violato l'essenza stessa del diritto del ricorrente di accesso a un tribunale"[83]. Né lo scopo o la proporzionalità dell'ingerenza sono stati successivamente valutati dalla Corte[84]. La stessa metodologià può ritrovarsi in casi relative ad altri diritti tutelati dalla Convenzione e dal Protocolli, come il diritto di partecipare alle elezioni[85].

L'applicazione dell'approccio essenzialista al caso di specie

30. Secondo il Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7, l'articolo uno di tale Protocollo offre "garanzie minime a tali persone". È quindi logico che altri diritti implicitemente debbano essere riconosciuti al fine di garantire la protezione effettiva dei diritti sanciti nell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

La maggioranza sostiene che non esiste un consenso europeo sui tipi di fattori atti a controbilanciare le limitazioni ai diritti procedurali degli stranieri o sulla portata di tali fattori[86]. Da questa presunta mancanza di consenso la maggioranza deduce un "certo margine di apprezzamento nella scelta dei fattori atti a controbilanciare le limitazioni ai diritti procedurali[87].

31. Questa linea argomentativa presenta l'evidente problema non solo di ingnorare il significato storico della nozione di essenza di un diritto, ma anche di trascurare l'immenso contributo del diritto internazionale nella definizione delle garanzie procedurali fondamentali non negoziabili che devono essere riconosciute nelle procedure di espulsione, comprese quelle basate su motivi di sicurezza nazionale. Si tratta di un'omissione ancor più sorprendente considerato che nella sentenza sono citate le pertinenti norme di diritto internazionale[88].

---

che comprometta l'essenza stessa di un diritto fondamentale non può essere giustificata per nessun motivo, nemmeno quando è in gioco la sicurezza nazionale di un paese terzo.")

[83] *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, §§ 120 e 121, 23 giugno 2016.

[84] Tuttavia, la giurisprudenza della Corte non è sempre coerente. In *Károly Nagy c. Ungheria*, il diniego assoluto di accesso a un tribunale non è stato considerate un attacco all'essenza del diritto di cui all'articolo 6 (*Károly Nagy c. Ungheria* [GC], n. 56665/09,14 settembre 2017). Questa incoerenza mi ha portato a dissentire rispetto al giudizio della maggioranza in quel caso.

[85] *Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 52; *Matthews*, citata *supra*, §§ 63 e 65, 18 febbraio 1999; e *Aziz*, citata *supra*, § 30.

[86] § 148 della presente sentenza.

[87] § 149 della presente sentenza.

[88] §§ 71-78 della presente sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.

32. A questo punto vorrei ricordare quanto ho già scritto su quest'argomento[89]. Per brevità, mi limito a ribadire che il diritto dello straniero di far valere le proprie ragioni contro l'espulsione (articolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7) è basato sul principio *audi alteram partem*, che implica logicamente e assiologicamente il diritto di avere accesso alle affermazioni di fatto, ai documenti e alle informazioni presentati dalla controparte. Il principio secondo cui lo straniero deve ottenere informazioni sufficienti per replicare alle accuse mosse contro di lui è un principio di giustizia naturale[90]. In assenza di tali informazioni, lo straniero non ha l'opportunità di vedere il suo caso effettivamente trattato ed esaminato alla luce delle ragioni che militano contro la sua espulsione (articolo 1 § 1 (b) del Protocollo n. 7)[91].

33. Nel caso di specie, i giudici rumeni non hanno fornito ai ricorrenti o ai loro avvocati nessuna informazione specifica sui motivi di fatto alla bade del provvedimento di espulsione. Inoltre, durante l'intera procedura di espulsione non è stato concesso ai ricorrenti o ai loro avvocati alcun accesso ai presunti documenti incriminanti. Queste due carenze strutturali sono sufficienti per concludere che è stata violata l'essenza del diritto a far valere le proprie ragioni contro l'espulsione (articolo 1 § 1 (a) del Protocollo n. 7). La giurisprudenza concernente la Romania conferma costantemente tale conclusione: in *Lupsa c. Romania* la Corte ha ritenuto che l'esame innanzi alla Corte d'Appello fosse stato "puramente formale" perché le autorità non avevano fornito al ricorrente "la minima indicazione del reato di cui era sospettato"[92]; in *Kaya c. Romania* la Corte ha nuovamente conclusion che l'esame delal Corte d'Appello era stato "puramente formale", perché "le autorità non [avevano] fornito al ricorrente la minima indicazione sulel accuse contro di lui"[93]; in *Ahmed c. Romania* la Corte ha statuito che la

[89] *S.J. c. Belgio* [GC], n. 70055/10, ECHR 2015, sull'espulsione di uno straniero malato terminale; *De Souza Ribeiro*, citata *supra*, sull'espulsione di uno straniero irregolare; *Hirsi Jamaa e altri*, citata *supra*, sul respingimento collettivo in alto mare di richiedenti asilo; *Zakharchuk c. Russia*, n. 2967/12, 17 dicembre 2019, sull'espulsione di un giovane straniero condannato per gravi lesioni personali; *M. A. c. Lituania*, n. 59793/17, 11 dicembre 2018, sul respingimento di un richiedente asilo alla frontiera terrestre; *Vasquez c. Svizzera*, n. 1785/08, 26 novembre 2013, sull'espulsione amministrativa di uno straniero condannato per un reato sessuale, nonostante il giudice penale avesse sospeso la pena dell'espulsione; *Kissiwa Koffi c. Svizzera*, n. 38005/07, 15 novembre 2012, sull'espulsione di uno straniero condannato per traffico di droga; e *Shala c. Svizzera*, n. 52873/09, 15 novembre 2012, sull'espulsione di uno straniero condannato per reati minori.

[90] Per una formulazione di tale obbligo in materia di procedimenti di espulsione per motivi di sicurezza statale, si veda *Ljatifi v. "ex Repubblica Jugoslava di Macedonia"*, n. 19017/16, § 35, 17 maggio 2018; sentenza della CGUE 4 giugno 2013, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department* (C-300/11), § 65; Comitato dei diritti umani ONU, *Ahani c. Canada*, comunicazione n. 1051/2002, §§ 10.5-10.8; e Comitato ONU contro la tortura, *Bachan Singh Sogi c. Canada*, comunicazione n. 297/2006, §§ 10.4-10.5.

[91] *C.G. e altri c. Bulgaria*, n. 1365/07, § 74, 24 aprile 2008.

[92] *Lupsa c. Romania*, n. 10337/04, § 59, ECHR 2006-VII.

[93] *Kaya c. Romania*, n. 33970/05, § 59, 12 ottobre 2006 ("*les autorités n'ont fourni au requérant le moindre indice concernant les faits qui lui étaient reprochés*").

Copyright © 2021 UFDU.

comunicazione resa al ricorrente non contenesse "alcun rifeirmento alle accuse mosse contro di lui, essendo di natura puramente formale"[94]; e in *Geleri c. Romania* la Corte ha ribadito che la comunicazione resa al ricorrente non conteneva nessun "riferimento alle accuse a suo carico" ma era stata "puramente formale"[95]. Nessuno di questi casi ha dato luogo, da parte della Corte, all'esame di eventuali fattori di compensazione volti a sottrarre il Governo convenuto dalla constatazione di una violazione[96]. Perché la maggioranza si è impegnata in un simile esercizio di bilianciamento nel caso di specie?

34. Di conseguenza, non è necessario approfondire le altre peculiarità del caso di specie, come il fatto che i giudici nazionali non abbiano nemmeno valutato se la salvaguardia della sicurezza nazionale richiedesse la non divulgazione delle prove del fascicolo e non abbiano chiarito se il livello di classificazione applicato nel caso di specie fosse corretto[97]. Allo stesso modo, non è necessario soffermarsi sul fatto sorprendente che il comunicato stampa pubblicato dall'SRI contenesse informazioni fattuali ben più dettagliate di quelle fornite ai ricorrenti[98].

Non riesco a capire perché la maggioranza veda la necessità di discutere l'eventuale esistenza di fattori di compensazione "in assenza di un esame da parte dei giudici aditi sulla necessità di limitare i diritti procedurali dei ricorrenti"[99] e in considerazione della conclusione cui perviene la stessa maggioranza secondo cui il comunicato stampa "contraddice la necessità di privare i ricorrenti di specifiche informazioni circa i motivi di fatto a sostegno della loro espulsione"[100]; in altri termini, che la limitazione ai diritti procedurali dei ricorrenti non era necessaria. Il successivo esame dei fattori di compensazione effettuato nella presente sentenza potrebbe essere spiegto solo con l'assunto che la maggioranza sarebbe pronta a non riscontrare alcuna violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 nonostante la gravità delle

[94] *Ahmed c. Romania*, n. 34621/03, § 53, 13 luglio 2010 ("*aucune référence aux faits reprochés, ayant un caractère purement formel*").

[95] *Geleri c. Romania*, n. 33118/05, § 46, 15 febbraio 2011. Non è un problema soltanto della Romania. Si veda per esempio *Baltaji c. Bulgaria*, n. 12914/04, § 58, 12 luglio 2011, ove la Corte conclude che il ricorso è stato "*purement formel*" poiché il ricorrente non è stato messo a conoscenza delle ragioni fattuali alla base della sua espulsione.

[96] Pertanto, semplicemente non è corretto affermare che la Corte, nella sua precedente giurisprudenza, non ha affrontato "la questione se fosse necessario che anche tali motivi fossero comunicati all'interessato", come afferma la maggioranza al paragrafo 127 della presente sentenza. Tutta la precedente giurisprudenza relativa alla Romania, sopra citata, richiedeva la comunicazione dei motivi di fatto alla persona interessata e, di conseguenza, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 laddove le autorità rumene, compresi i tribunali nazionali, non hanno comunicato al ricorrente i motivi di fatto alla base della decisione di espulsione.

[97] §§ 162 e 163 della presente sentenza.

[98] § 164 della presente sentenza.

[99] § 165 della presente sentenza.

[100] § 164 della presente sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.

carenze strutturali della procedura nazionale. Questa linea argomentativa implica che la lesione del nucleo essenziale di tale articolo sarebbe potuta essere considerata giustificata in altre circostanze.

35. Nella sentenza *Malone c. Regno Unito*, la Corte ha affermato che "specialmente quando un potere dell'esecutivo è esercitato in segreto, sono evidenti i rischi di arbitrarietà"[101]. Qualsiasi limitazione del principio *audi alteram partem* può facilmente condurre i giudici– anche in buona fede – a ratificare in modo acritico la veridicità di fatti o documenti o altre informazioni presentate dal Governo, soprattutto quando i giudici se ne occupano in maniera routinaria. Questo saggio messaggio della Corte sembra essere dimenticato nella presente sentenza. La maggioranza giustamente punta il dito contro le autorità rumene, ma allo stesso tempo lascia aperta la porta a una combinazione discrezionale, vale a dire alla pura manipolazione dei "fattori di compensazione" nelle procedure di espulsione da parte delle autorità nazionali, poiché la Corte non fornisce alcuna indicazione chiara circa il rapporto esistente tra gli stessi "fattori di compensazione" né spiega come essi siano effettivamente limitati dall'"essenza stessa" del diritto sancito dall'articolo 1 del Protocollo n. 7[102].

Conclusioni

36. La maggioranza non riesce a identificare l'essenza dei diritti di difesa nella procedure di espulsione per motivi di sicurezza nazionale. In altre parole, si sottrae all'obbligo di motivazione delle proprie conclusioni. Nella sentenza *Heaney e McGuinness c. Irlanda*, la Corte non ha esitato a dichiarare, nero su bianco, che le preoccupazione per la sicurezza e l'ordine pubblico dovrebbero prevalere sull'essenza dell'equo processo e dei diritti di difesa[103]. In un settore delicato quale quello della protezione della sicurezza nazionale e del contrasto al terrorismo, tanto soggetto ad abusi da parte delle autorità e ad eccessivo zelo da parte di alcuni dirigenti, talora con la complicità di alcune illustri Corti Supreme e Costituzionali, ci si aspettava che la Corte rimanesse custode della certezza del diritto e delle libertà civili. Così non è purtroppo. Questa è una Corte molto differente da quell ache ha reso la sentenza relative alla causa *Heaney e McGuinness.* La mia coscienza

[101] Si veda *Malone c. Regno Unito*, 2 agosto 1984, § 67, Series A no. 82.

[102] Jonas Christoffersen, in *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights* (Leiden, 2009, p. 137), osserva che "per comprendere il principio di proporzionalità, la questione cruciale sta nel come si delimita l'essenza stessa e come i mezzi di delimitazione interagiscono con gli altri elementi inerenti alla valutazione di proporzionalità". Nel presente giudizio non è stato delimitato il concetto di essenza e né vi è evidenza della suddetta interazione.

[103] *Heaney e McGuinness*, citata *supra*, § 58: "Di conseguenza, la Corte rileva che i problem di sicurezza e di ordine pubblico invocati dal Governo non possono giustificare una disposizione che estingue l'essenza stessa dei diritti dei ricorrenti al silenzio e all'autoincriminazione garantiti dall'articolo 6 § della Convenzione."

Copyright © 2021 UFDU.

mi impone di attenermi alla tradizionale giurisprudenza della Corte. Al giorno d'oggi, essere progressisti a Strasburgo significa manterene viva la tradizione. Pertanto, sottoscrivo la constatazione di una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 ma per motivi fondamentalmente diversi.

Copyright © 2021 UFDU.

OPINIONE CONCORRENTE DEL GIUDICE SERGHIDES

L'articolo 1 del Protocollo n. 7 – un diritto assoluto con tutto ciò che implica

(a) La doglianza

1. I ricorrenti denunciano che, sebbene fossero legalmente residenti in Romania e ivi studiassero, non sono state concesse loro le garanzie procedurali minime previste dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione e, pertanto, non hanno avuto la possibilità di difendersi effettivamente nel procedimento avviato dall'istanza di dichiarazione come persone non gradite in Romania, che ha condotto all'espulsione per motivi di sicurezza nazionale. In particolare, hanno affermto di non essere stati informati circa le effettive accuse nei loro confronti e di non aver avuto accesso ai documenti del fascicolo (si veda paragrafo 88 della sentenza).

(b) Le disposizioni previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7

2. L'articolo 1 del Protocollo n. 7 è citato al punto 90 della sentenza, tuttavia senza includerne il secondo paragrafo. Sebbene il paragrafo 2 di tale articolo non trovi applicazione nel caso di specie – poiché tale disposizione si applica solo al momento dell'espulsione prima dell'esercizio dei diritti procedurali minimi previsti dal paragrafo 1, non si può interpretare e applicare correttamente il paragrafo 1 senza fare riferimento e interpretare l'articolo 1 nel suo complesso. Per questa ragione, ma anche per comodità, riporto integralmente l'articolo 1 del Protocollo n. 7, intitolato "Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri"[1]:

> "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

[1] Su questa disposizione in generale, si veda, *inter alia,* Harris, O'Boyle e Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights,* 4 ed., Oxford, 2018, pp. 957-959; William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – A commentary*, Oxford, 2015, pp. 1125-1133; Kees Flinterman, "Procedural Safeguards Relating to Expulsion of Aliens" (chapter 25), in Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn and Leo Zwaak (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2018, pp. 965-969; e Juan Fernando Durán Alba, "Guarantees against Expulsion of Aliens under Article 1 of Protocol No. 7", in Javier Garcia Roca and Pablo Santolaya (eds), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights,* Leiden-Boston, 2012, pp. 635-640.

Copyright © 2021 UFDU.

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

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

(c) La sentenza e le ragioni del mio dissenso

3. La sentenza conclude che "considerando il procedimento nel suo complesso e tenendo conto del margine di apprezzamento degli Stati in tali materie, … le limitazioni imposte ai ricorrenti nel godimento dei diritti previsti dall'articolo 1 del Protocollo 7 non siano stati controbilanciate nei procedimenti nazionali in modo da preservare l'essenza stessa di tali diritti" (punto 206), e che, "di conseguenza, l'articolo 1 del Protocollo 7 alla Convenzione è stato violato." (punto 207).

4. Pur condividendo la sentenza nel constatare una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7, sono rispettosamnte in disaccordo con essa nella misura in cui (a) ritiene che il diritto garantito da tale disposizione non sia un diritto assoluto, consentendo quindi delle limitazioni e (b) assume di conseguenza la necessità di stabilire dei fattori di compensazione, o garanzie da bilanciare con tali limitazioni, in modo da "compensare" eventuali difficoltà derivanti dalla loro imposizione. Si tratta di un approccio molto complesso e certamente estraneo a quanto volute dai redattori di questo articolo in merito alle garanzie procedurali minime da concedere agli stranieri. Ma soprattutto, a mio modesto avviso, tale impostazione non è compatibile con la lettera e con l'oggetto della citata disposizione e lede l'effettiva tutela del diritto garantito, come si dirà in seguito.

5. Il metodo adottato nella sentenza, che consiste nell'esaminare prima le limitazioni e quindi i fattori di compensazione, può essere essere interessante quando si tratta di esaminare potenziali violazioni di diritti non assoluti. Tuttavia, con il dovuto rispetto, la sentenza ha errato nell'applicare il metodo in questione alle garanzie procedurali minime che hanno carattere assoluto.

I diritti assoluti non consentono limitazioni in nessuna circostanza, quindi non sono necessary fattori di compensazione né un test di proporzionalità. Se l'articolo 1 § 1 of Protocollo n. 7 sancisce un diritto assoluto, ne consegue automaticamente che la sentenza ha indebitamente accettato le limitazioni a tale diritto e si è quindi impegnata inutilmente in un esercizio di controbilanciamento.

(d) Il diritto: la sua natura, il suo contenuto e la sua sostanza

6. A mio avviso, sebbene l'articolo 1 del Protocollo n. 7 sia intitolato "Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri", esso sancisce un diritto composito *unico* costituito da tre garanzie procedurali individuali, o altrimenti tre sotto-diritti procedurali. Si tratta del diritto dello straniero "regolarmente residente sul territorio di uno Stato" a non "essere espulso", se

Copyright © 2021 UFDU.

non a seguito (i) di "una decisione presa conformemente alla legge", e (ii) del riconoscimento di tre garanzie procedurali minime o sotto-diritti sanciti nelle lettere (a), (b) e (c) dell'articolo 1 § 1. Il Preambolo del Protocollo n. 7 precisa che tale strumento è diretto a garantire "taluni diritti e libertà", quindi è chiaro che ciascuno dei primi cinque articoli del Protocollo n. 7[2] riguarda almeno un diritto o una libertà. Il paragrafo 2 dell'articolo 1 qualifica le garanzie procedurali minime di cui al paragrafo 1 quali "diritti". Ciò rafforza la tesi qui sostenuta secondo cui l'articolo 1 § 1 prevede un diritto costituito da tre sotto-diritti[3].

7. A mio avviso, il diritto garantito dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 è un diritto procedurale assoluto per quanto concerne la sua natura, il suo contenuto e la sua sostanza, cui non possono essere imposte limitazioni. Tale diritto può essere invocato in ogni caso di espulsione di uno straniero legalmente soggiornante nel territorio di uno Stato, indipendentemente dal fatto che l'espulsione sia avvenuto prima o dopo l'eserciziodel diritto.

Il paragrafo 2 dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 prevede la possibilità che l'espulsione avvenga prima dell'esercizio del diritto di cui al paragrafo 1. Tale limitazione all'esercizio del diritto non ne pregiudica la natura, il contenuto o la sostanza quale diritto assoluto, è solo una limitazione o eccezione rispetto al momento in cui il diritto è esercitato e riguarda l'eventualità che l'espulsione preceda l'esercizio del diritto in determinate circostanze. Di regola, ai sensi del paragrafo 1, il momento in cui tale diritto viene esercitato è anteriore all'esecuzione dell'espulsione; tuttavia, eccezionalmente, nei due casi elencati al paragrafo 2 ("... interesse dell'ordine pubblico o ... ragioni di sicurezza nazionale")[4], il diritto dovrà essere esercitato dopo l'espulsione. La limitazione prevista dal paragrafo 2 dell'articolo 1 costituisce quindi un'eccezione alla regola generale secondo cui il diritto deve essere esercitato prima dell'espulsione.

8. Va sottolineato che i due paragrafi dell'articolo 1 riguardano lo *stesso* diritto composto, costituito, come si è detto sopra, dalle tre garanzie o sotto-diritti procedurali minimi di cui al paragrafo 1, che devono essere esercitati indipendentemente dal fatto che l'espusione segua o preceda il loro esercizio. Ciò risulta evidente dalla formulazione del paragrafo 2, specie dove prevede "prima dell'esercizio dei diritti enunciati paragrafo 1 a, b, e c del presente

[2] The remaining four Articles of the Protocol are not substantive in nature.

[3] William A. Schabas, citato *supra*, a p. 1125 sostiene che il Preambolo del Protocollo n. 7 che "è succinto e abbastanza superficiale", "non contribuisce in modo significativo alla sua interpretazione". Aggiunge che "non sembra che [questo Preambolo] sia mai stato citato nella giurisprudenza degli organi della Convenzione" (ibid). Tuttavia, quanto esposto nella presente opinione mostra che il Preambolo può contribuire all'interpretazione del protocollo e consente infine di citare tale Preambolo nella giurisprudenza della Corte, seppure in una opinione separata.

[4] "Tali eccezioni devono essere applicate tenendo conto del principio di proporzionalità come definite nella giurisprudenza della [Corte]." Si veda il paragrafo 15 del Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 (Strasburgo, 22.XI.1984).

Copyright © 2021 UFDU.

articolo", da cui emerge chiaramente (a) che le tre garanzie procedurali devono essere esercitate anche se l'espulsione è già avvenuta[5], e (b) che tali diritti non devono essere in alcun modo limitati o violati. Tanto risulta chiaro anche dal punto 15 del Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 (Strasburgo, 22.XI.1984), che prevede che nei casi eccezionali di cui al paragrafo 2 "la persona interessata deve poter esercitare i diritti previsti dal paragrafo 1 dopo la sua espulsione". A tal proposito, la Corte nella sentenza *Nolan e K. c. Russia* (n. 2512/04, § 114, 12 febbraio 2009), ha ribadito che:

> "Le Alte Parti Contraenti hanno il potere discrezionale di decidere se espellere uno straniero presente sul loro territorio, ma tale potere deve essere esercitato in modo da non ledere i diritti riconosciuti dalla Convenzione… Il paragrafo 1 di tale articolo prevede che un soggetto può essere espulso solo 'in esecuzione di una decisione adottata conformemente alla legge' e subordinatamente all'esercizio di determinate garanzie procedurali. Il paragrafo 2 consente alle autorità di procedure all'espulsione prima che tali garanzie siano esercitate solo quando l'espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale."

(e) Analisi giuridica a sostegno della natura assoluta del diritto in questione

9. La tesi secondo cui il diritto tutelato dall'articolo 1 § 1 sia un diritto assoluto, poggia su argomentazioni convincenti che non lasciano dubbi sul fatto che tale diritto non ammette limitazioni o eccezioni.

10. In primo luogo, ciò risulta evidente dal testo stesso dell'articolo 1 § 1:

(a) Tale disposizione non prevede limitazioni esplicite o implicite al diritto in essa contenuto. Dalla sua formulazione risulta che il diritto non può essere soggetto a nessuna limitazione, stabilendo che lo straniero "non può" («*shall not* » nella versione inglese) essere epulso "se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge" e garantendo le garanzie procedurali minime, successivamente elencate, utilizzando nuovamente la formulazione imperativa "deve poter" («*shall be allowed*» nella versione inglese), per indicare che si tratta di diritti che devono essere garantiti allo straniero inderogabilmente. La doppia ripetizione del termine "*shall*" nella versione inglese dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 ribadisce l'intenzione di prevedere garanzie procedurali obbligatorie. Tale tipo di doppia formulazione non è riscontrabile in altre disposizioni della Convenzione.

(b) Il concetto di garanzie procedurali minime espresso e la natura di queste escludono la possibilità di imporre limitazioni implicite e non definite, tanto più che tali garanzie riguardano lo straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato. Diversamente, tali garanzie avrebbero un significato ridondante e inutile. L'efficace funzionamento delle garanzie minime impone che questi diritti siano così minimali da non potere essere ulteriormente limitati.

[5] Sul punto si veda Harris, O'Boyle e Warbrick, citato *supra*, a p. 958; Schabas, citato *supra*, a pp. 1127, 1132; e Flinterman, citato *supra*, a pp. 965, 968-9.

Copyright © 2021 UFDU.

Di conseguenza, l'articolo 1 § 1 non consente allo Stato nessuna opzione o margine di discrezionalità in merito alla concessione di queste garanzie procedurali, né consente nessuna eccezione a questa regola. Se le garanzie minime di cui all'articolo 1 § 1 non fossero assolute, la Convenzione avrebbe fallito nel proteggere i ricorrenti contro presunti abusi o arbitrarietà da parte delle autorità nazionali.

11. In secondo luogo, la tesi prospettata, secondo cui il diritto garantito dall'articolo 1 § 1 è un diritto assoluto, è sostenuta dalla lettura combinata dell'articolo 1 §§ 1 e 2, conformemente al principio, ben radicato nella giurisprudenza della Corte, di interpretazione secondo armonia e coerenza interna delle disposizioni della Convenzione[6]. Dalla lettura complessiva dell'articolo 1 emerge che se i redattori avessero voluto subordinare le garanzie procedurali minime o sotto-dirtti dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, li avrebbero espresso all'interno della disposizione, così come hanno fatto nell'ambito del secondo paragrafo di tale articolo. L'assenza di limitazioni nell'ambito dell'articolo 1 § 1 non può essere considerata come una semplice dimenticanza, dovendo invece essere interpretata secondo i termini categorici impiegati nella formulazione di tale articolo, da cui si evince che la Corte non può consentire nessuna limitazione per salvaguardare altri interessi confliggenti.

12. Dalla formulazione dell'articolo 1 § 1, in particolare dall'"e deve poter" ("*and shall be allowed*", nella versione inglese), risulta chiaro che le tre garanzie procedurali minime o sotto-diritti, costituiscono requisito aggiunto e autonomo rispetto alla condizione ivi precedentemente prevista, ossia della "decisione presa in conformità alla legge". Pertanto, la legislazione o la giurisprudenza nazionale non possono in alcun modo violare, limitare o ignorare queste garanzie procedurali minime o sotto-diritti, espressamente previsti dall'articolo 1 § 1, al fine di – o con il pretesto di – disciplinarli.

13. L'elencazione delle garanzie procedurali minime o sotto-diritti ha lo scopo di impedire allo Stato di sostituire una garanzia con un'altra. Ad esempio, come chiarito del Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 (§ 13), non basta che lo straniero sia in grado di far esaminare la questione

[6] Si veda, per esempio, *Johnston e altri c. Irlanda*, 18 dicembre 1986, §§ 57-58, Series A no. 112. Più approfonditamente su tale principio, si veda, *inter alia*, John G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights,* 2nd ed., Manchester, 1993, a pp. 72 *et seq.*; Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks, e Clare Ovey (eds), *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 7th ed., Oxford, 2017, at 69 *et seq.*; Daniel Rietiker, "'The Principle of Effectiveness' in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human rights: its Different Dimensions and its Consistency with Public International Law – no Need for the Concept of Treaty *Sui Generis", Nordic Journal of International Law*, 2010, 79, 245 a pp. 271 *et seq.*; Céline Brawmann e August Reinisch, "Effet Utile", in Joseph Klingler, Yuri Parkhomenko and Constantinos Salonidis (eds), *Between the Lines of the Vienna Convention? – Canons and Other Principles of Interpretation in Public International Law*, Alphen aan den Rijn, 2019, a 47 *et seq.*

Copyright © 2021 UFDU.

innanzi ad un'autorità indipendente e competente, se non ha avuto la possibilità di far valere le proprie ragioni contro l'espulsione. Nel caso di specie, ad esempio, l'esame delle prove da parte dei giudici nazionali non sostituisce il diritto dei ricorrenti ad essere informati dei fatti di cui sono accusati. L'articolo non consente compromessi, né autorizza limitazioni. Esso mira a garantire la parità delle armi nei procedimenti in cui si applica, che pongono gli stranieri in una situazione di vulnerabilità, atteso che rischiano di essere espulsi dallo Stato nel cui territorio risiedono legalmente. L'esito di questi procedimenti può avere un impatto catastrofico sulla situazione dello straniero e sulla vita che ha costruito nello Stato ospitante – una vita che non può più proseguire. Non solo i ricorrenti nel caso di specie non hanno potuto proseguire gli studi, ma hanno anche incontrato difficoltà al loro ritorno nello Stato d'origine. Considerato i rilevanti interessi in gioco, come risulta dall'esito del procedimento di espulsione, è della massima importanza che gli Stati garantiscano un livello minimo di tutela procedurale per garantire che le decisioni siano assunte in maniera equa – che è proprio il motivo per cui i redattori hanno previsto questi obblighi nell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7. Un aspetto centrale dell'esercizio effettivo del diritto dello straniero di far valere le sue ragioni contro l'espulsione è rappresentato dalla conoscenza dei fatti contestati dalle autorità. Al di sotto di questo non è possibile garantire la parità delle armi nei procedimenti.

14. Ciò considerato, va chiarito che le garanzie procedurali minime previste dall'articolo 1 § 1 operano come uno scudo per l'equità sostanziale e sono fondamentali per il principio di equità inerente la Convenzione. L'interpretazione della Convenzione non può essere tale da consentire risultati ingiusti e da compromettere la tutela effettiva dei diritti fondamentali di ogni individuo, soprattutto quando tali diritti sono assoluti.

Pertanto, la Corte non può consentire che gli Stati pongano limitazioni alle garanzie procedurali minime previste dall'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, senza le quali non può aversi equità. Non è possibile qualificare come "equo" un procedmento in cui l'individuo non è informato dei fatti di cui è accusato. Nella sentenza *Malone c. Regno Unito* (2 agosto 1984, § 67, Series A n. 82), la Corte ha giustamente osservato che "specialmente laddove un potere dell'esecutivo [è stato] esericato in segreto, [sono] evidenti rischi di arbitrarietà...". A mio avviso, così è stato nel caso di specie. L'assoluto rifiuto da parte delle autorità di informare i ricorrenti circa le accuse mosse nei loro confronti è stato non solo arbitrario ma anche ingiusto, poichè ha violato il diritto di difesa, nonché il diritto al contraddittorio e il principio della parità delle armi[7]. Un tale rifiuto assoluto, non accettabile per i diritti non assoluti, è ancor più grave quando si tratta di diritti assoluti che non ammettono limitazioni.

[7] Si veda il paragrafo 20 dell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Serghides in *Regner c. Repubblica ceca* [GC], n. 35289/11, 19 settembre 2017.

Copyright © 2021 UFDU.

(f) Il diritto in questione e il principio di effettività come norma del diritto internazionale e come metodo di interpretazione

15. In quanto norma di diritto internazionale inerente a tutte le disposizioni della Convenzione[8], il principio di effettività pervade l'intero testo dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, compreso le tre garanzie procedurali minime o sotto-diritti di cui alle lettere (a), (b) e (c). Ritengo che, alla luce di quanto detto sopra, il principio di effettività esige che sia effettivo e trattato come tale il diritto di colui che risiede legalmente nel territorio di uno Stato a non essere espulso, se non in esecuzione di una decisione adottata in conformità alla legge e quindi solo quando sono garantite le necessarie garanzie procedurali.

Ritengo, inoltre, che il principio di effettività agisca anche come metodo o strumento di interpretazione, coadiuvando lo stesso principio nella sua funzione di norma del diritto internazionale, affinché l'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 sia interpretato nel senso di assicurare in pratica la dovuta efficacia[9].

Nell'articolo 1 § 1 è inoltre chiaramente espresso il principio di legalità[10], laddove è richiesto che il provvedimento di espulsione sia "adottato ai sensi di legge". Corollario di tale requisito è il criterio della qualità del diritto. In altri termini, il diritto interno deve essere formulato in modo da evitare qualsiasi arbitrarietà delle autorità competenti nei confronti degli stranieri interessati.

Come giustamente afferma la sentenza: "L'arbitrarietà comporta la negazione dello Stato di diritto" (si veda paragrafo 118). La tutela contro l'arbitrarietà è un aspetto o elemento o funzione del principio dell'effettività come norma di diritto internazionale. Il principio di legalità di cui all'articolo 1 § 1 si rinviene anche nel requisito della residenza legale dello strainero nel territorio di uno Stato.

16. La sentenza ha correttamente ritenuto che "In relazione all'articolo 1 del Protocollo 7, la Corte ha tenuto conto del fatto che l'oggetto e lo scopo

[8] Sulla funzione del principio di effettività, non solo come metodo di interpretazione, ma anche come norma norma di diritto internazionale, si veda Georgios A. Serghides, "The Principle of Effectiveness in the European Convention on Human Rights, in Particular its Relationship to the Other Convention Principles", *Hague Yearbook of International Law*, 2017, vol. 30, pp. 1 *et seq*.; paragrafi 15 e 22 dell'opinione concorrente del giudice Serghides in *S.M. c. Croazia* [GC], n. 60561/14, 25 giugno 2020; paragrafo 19 dell'opinione concorrente del giudice Serghides in *Obote c. Russia*, n. 58954/09, 19 novembre 2019; paragrafi 8-12 dell'opinione dissenziente del giudice Serghides in *Rashkin c. Russia*, n. 69575/10, 7 luglio 2020 (non ancora definitiva); e paragrafo 6 dell'opinione concorrente del giudice Serghides in *OOO Regnum c. Russia*, n. 22649/08, 8 settembre 2020 (non ancora definitiva).

[9] Si veda Georgios A. Serghides, "The Principle of Effectiveness ...", citato *supra*, a pp. 5-6.

[10] In generale su tale principio, si veda, *inter alia*, Xavier Souvignet, *La prééminence du droit dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme,* Brussels, 2012.

Copyright © 2021 UFDU.

della Convenzione, quale strumento di protezione dei diritti umani, richiedono una comprensione e applicazione delle sue disposizioni tali da rendere le garanzie pratiche ed effettive, non teoriche e illusorie" (si veda il paragrafo 122). La sentenza prosegue descrivendo giustamente questo principio, ossia il principio di effettività, come "un principio generale di interpretazione di tutte le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli (paragrafo 122). Per quanto ne so, questa è la prima volta che la Corte afferma espressamente che il principio di applica in maniera general a tutte le disposizioni della Convenzione. Successivamente si osserva che la Corte ha sempre cercato di applicare il principio in relazione all'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 (si veda il paragrafo 123); tuttavia, con il dovuto rispetto, la Corte in maniera erronea nel caso di specie, atteso che non considera come assoluto il diritto garantito da tale disposizione. La sentenza si sofferma sulla questione che l'essenza stessa del diritto sia stata preservata dal bilanciamento operato dalle autorità nazionali, laddove di fatto, a mio avviso, la tutela effettiva del diritto non richiede tale bilanciamento. Indubbiamente, dando alle Parti contraenti la possibilità di imporre e di giustificare limitazioni al diritto dello straniero di valere le sue ragioni contro l'espulsione – che non può essere disgiunto dal diritto di conoscere i motivi concreti di un'espulsione per ragioni di sicurezza nazionale – si riduce notevolmente l'effettiva protezione offerta. A tal proposito, va notato che, purtroppo, i ricorrenti sono venuti a conoscenza di alcuni dettagli relativi ai motivi dell'espulsione da un comunicato stampa del Servizio di Intelligence Rumeno ("SRI) ripartato in due articoli di giornale (si vedano i paragrafi 30-31), piuttosto che da una doverosa notifica da parte delle autorità competenti. Sulla base di queste informazioni di dominio pubblico, i ricorrenti hanno cercato di ricostruire le ragioni dell'espulsione e di fornire prove per confutare le presunte accuse in appello, ad esempio chiedendo all'Alta Corte di contattare la banca per ottenere prove della loro situazione economic che contraddicesse le accuse a loro carico (paragrafo 38). La Procura ha poi cercato di respingere tale richiesta sostenendo l'irrilevanza delle prove della banca (paragrafo 39). La disparità di informazioni tra l'accusa e i ricorrenti ha irrimediabilmente ostacolato la loro difesa e, di conseguenza, ha pregiudicato il corso della giustizia. Ammettere che lo Stato possa legittimamente, in determinate circostanze, rifiutarsi di rilevare i motivi dell'espulsione dello straniero, indebolisce notevolmente o nega il principio di effettività. In assenza di tutela assoluta delle garanzie procedurali, risulta vana la tutela garantita dall'articolo 1 del Protocollo n. 7. Come spiegato sopra, ciò che è accaduto ai ricorrenti è stata l'inevitabile conseguenza del fatto che le autorità non hanno considerato come assolute dle garanzie procedurali minime.

17. Come si è detto sopra, il principio di effettività come metodo di interpretazione sostiene lo stesso principio quale norma di diritto internazionale inerente a una disposizione della Convenzione. Tuttavia, tale

Copyright © 2021 UFDU.

ausilio può essere utile se la norma di effettività nella disposizione sia prima correttamente compresa, essendo connessa alla natura del diritto tutelato, cioè se assoluto o meno. La sentenza non fa riferimento al principio di effettività specificamente come norma di diritto internazionale nell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Inoltre, errando sulla natura delle garanzie procedurali minime o dei sotto-diritti enumerate nell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 e qualificando erroneamente il diritto composto previsto dalla disposizione come non assoluto, interpreta e applica erroneamente detta norma nel caso di specie. A mio modesto avviso, il principio di effettività come norma di cui all'articolo 1 § 1 preclude ogni limitazione al diritto ivi garantito, comprese tutte le garanzie procedurali minime o sotto-diritti, che devono essere applicati cumultativamente e senza eccezioni.

18. Alla luce di ciò, si può correttamente sostenere che il principio di effettività come metodo di interpretazione non assolverebbe al suo compito se fosse impiegato in modo da agevolare l'interpretazione e l'applicazione di una norma che è stata, in primo luogo, fraintessa quanto alla sua natura e al suo contenuto. Il principio di effettività come metodo deve basarsi su un fondamento corretto: la disposizione corretta. E ciò poiché l'estensione dlela tutela di un diritto assoluto è più ampia rispetto ad un diritto non assoluto, che può essere soggetto a limitazioni. Ciò rende inevitabilmente diverso il contenuto e la natura della norma di effettività se applicate ai diritti assoluti o non assoluti. Ecco perché sono fermamente convinto che il tutti i casi in cui la Corte fa riferimento al principio di effettività debba espressamente riferirsi ad entrambe le funzioni del principio, ossia quale norma di diritto internazionale e quale metodo di interpretazione. La Corte dovrebbe inoltre evidenziare il collegamente e interdipendenza tra queste due funzioni e chiarire come si applicano ai fatti del caso di specie. È deprecabile che, fino ad oggi, la funzione del principio di effettività quale norma del diritto internazionale sia stata trascurata o semplicemente implicitamente considerata nella giurisprudenza della Corte, senza esplicito riferimento a tale funzione. È assodato, tuttavia, che la Convenzione fa parte del diritto internazionale e che le sue disposizioni sono norme di diritto internazionale. Non va quindi trascurato che il principio di effettività quale norma di diritto internazionale sia inerente a tutte le disposizioni della Convenzione. Se la Corte non prende in considerazione entrambe le funzioni del principio e non le utilizza correttamente, può trovarsi ad applicare il principio come metodo di interpretazione sulla base di una erronea norma di effettività, come ritengo abbia fatto nel caso di specie. Come osservato da Ingo Venzke[11], "lo sviluppo delle norme internazionali nella pratica dell'interpretazione merita particolare

[11] Si veda Ingo Venzke, *How Interpretation Makes International Law: on Semantic Change and Normative Twists*, Oxford, 2012.

Copyright © 2021 UFDU.

attenzione"[12]. Il caso in esame meritava un'attenzione particolare, che non ha ricevuto.

(g) Conclusioni

19. Non può esistere alcuna tutela effettiva di un diritto assoluto se esso è trattato come non assoluto, con l'esito di un inutile tentative di proteggerne l'essenza stessa con fattori di compensazione. È su questo che sono rispettosamente in disaccordo con la motivazione della sentenza. Il diritto in questione è, a mio avviso, un diritto assoluto e come tale va trattato, con tutto ciò che implica.

[12] *Ibid.*, at p. 7.

Copyright © 2021 UFDU.

OPINIONE CONCORRENTE DEL GIUDICE ELÓSEGUI

1. Vorrei iniziare sottolineando che sono completamente d'accordo con la conclusione della sentenza della Grande Camera nel caso di specie. Questa opinione concorrente mira semplicemente a sottolineare, come fa anche il giudice Pinto de Albuquerque nella sua opinione concorrente, che la sentenza avrebbe dovuto operare una distinzione più chiara tra il test sull'essenza di un diritto e il test di proporzionalità (valutazione dei fattori di compensazione). I due test sono totalmente diversi, come hanno evidenziato l'UNCHR, la Corte interamericana e la Commissione dei diritti umani, la Corte costituzionale federale tedesca (BVerfG) e molte altre Corti costituzionali. A tal proposito, faccio riferimento al lavoro di Robert Alexy *A Theory of Constitutional Rights*[1].

2. La questione affrontata nella sentenza relativa alla causa *Muhammad e Muhammad c. Romania* è oggi di cruciale importanza, atteso il pericolo di giustificare la violazione dell'essenza di diritti fondamentali in nome della prevenzione del terrorismo[2]. Sta diventando abbastanza comune tra i giuristi e gli accademici giustificare l'uso della tortura per ottenere informazioni nel contesto del terrorismo[3]. La Corte europea dei diritti dell'uomo è stata molto ferma nel condannare l'uso della tortura, considerandola una violazione dell'articolo 3 della Convenzione[4].

3. La presente causa riguarda le doglianze dei ricorrenti che, durante il procedimento che ha condotto alla loro espulsione dalla Romania in ragione del legame con attività terroristiche, non sono stati informati delle accuse specifiche mosse contro di loro, in spregio, come da loro sostenuto, delle garanzie procedurali previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione.

4. La questione principale sollevata innanzi alla Grande Camera verteva sul livello minimo di garanzie procedurali che dovrebbero essere garantite allo straniero ai sensi dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 nell'ambito dei procedimenti di espulsione amministrativa in cui il diritto dello straniero ad essere informato delle ragioni alla base dell'espulsione e il diritto di accesso al fascicolo sono stati limitati per motivi di sicurezza nazionale.

---

[1] Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Julian Rivers translation, Oxford: Oxford University Press, pubblicato per la prima volta nel 1985 (seconda ed. 2002).

[2] Si veda Richard Posner, "Torture, Terrorism and Interrogation", in Sanford Levinson (ed.), *Torture. A Collection*, Oxford, 2004, pp. 291-298.

[3] Elaine Scarry, "Five errors in the Reasoning of Alan Dershowitz", in Sanford Levinson (ed.), citato *supra*, pp. 281-290. Contro la tortura, si veda *Aksoy c. Turchia*, n. 21987/93, 18 dicembre 1996.

[4] Si veda *Al Nashiri v. Romania*, n. 33234/12, 31 maggio 2018; *Al Nashiri c. Polonia*, n. 28761/11, 24 luglio 2014; e *Abu Zubaydah c. Lituania*, n. 46454/11, 31 maggio 2018.

Copyright © 2021 UFDU.

5. Dopo aver esposto la giurisprudenza relativa all'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7, la Grande Camera certa di accertare se e in che misura i diritti invocati dai ricorrenti siano tutelati da tale articolo (paragrafi 125-129). Per fare ciò, prende come punto di partenza il testo dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 e la giurisprudenza pertinente della Corte. La sentenza conclude che l'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 richiede in linea di principio che gli stranieri interessati siano informati degli elementi di fatto pertinenti che hanno indotto le autorità nazionali competenti a ritenere che rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale e che sia consentito loro l'accesso al contenuto dei documenti del fascicolo su cui le autorità hanno basato il provvedimento di espulsione.

6. La sentenza prova poi a definire la soglia da rispettarsi per garantire che non vi sia violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 anche nei casi in cui sia posta una limitazione ai diritti procedurali garantiti da tale articolo. In linea con la precedente sentenza *Regner c. Repubblica Ceca* ([GC], n. 35289/11, § 148, 19 settembre 2017), la Corte ritiene che debba essere salvaguardata *l'essenza stessa* dei diritti garantiti dall'articolo 1 del Protocollo n. 7.

7. La sentenza fissa anche i criteri da prendere in considerazione per determinare se le limitazioni imposte ai diritti procedurali siano compatibili con l'articolo 1 del Protocollo n. 7. La Corte accerta se tali limitazioni siano fossero necessarie e se la tutela dell'essenza stesa dei diritti in questione richiedesse misure di compensazione e, in caso affermativo, quali.

8. Meritano di essere evidenziati due punti. (1) Qualora le autorità nazionali non abbiano esaminato – o non abbiano esaminato a sufficienza – l'esigenza di apporre limitazioni ai diritti procedurali dello straniero, ciò non comporta di per sé una violazione dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7. In ogni caso, la Corte ha valutato se nel caso di specie siano state applicate misure compensative. Tuttavia, quanto meno rigoroso sarà l'esame effettuato dalle autorità nazionali circa l'esigenza di imporre tali limitazioni, tanto più rigoroso dovrà essere il controllo della Corte in ordine ai fattori di compensazione. (2) Il rispetto dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 non significa necessariamente che tutti I fattori di compensazione indicate nella sentenza debbano essere applicati cumulativamente. L'elencazione contiene soltanto esempi di fattori in grado di controbilanciare adeguatamente una limitazione dei diritti procedurali e, inoltre, tenuto presente che la valutazione della natura e della portata di tali fattori può variare a seconda delle circostanze del caso (paragrafo 150).

9. Infine, applicato i criteri sopra menzionati, la sentenza cerca di stabilire se, nel caso di specie, sia stata preservata l'essenza stessa dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 (paragrafo 158-206). Dopo tale analisi, la Corte giunge alla conclusione che vi è stata una violazione delll'articolo 1 del Protocollo n. 7.

Copyright © 2021 UFDU.

10. Poiché il giudice Pinto de Albuquerque nella sua opinione ha trattato del principio dell'easenza dei diritti, io mi concentrerò nella mia opinione sul test di proporzionalità.

11. Questa opinione, partendo dalla tesi che alcuni diritti possono essere legittimamente limitati per garantire la coesistenza armoniosa di tutti i diritti e gli interessi confliggenti, presuppone che il diritto di proporzionalità fornisca una struttura argomentativa che consenta di verificare la legittimità delle limitazioni consentite ai diritti fondamentali.

12. In diverse pubblicazioni ho fatto riferimento alle principali posizioni attuali della dottrina, specie in Europa, sul principio di proporzionalità, concludendo che si tratta di uno strumento di ausilio per i giudici nella strutturazione di un ragionamento ordinate per la risuluzione della causa. Ho affermato che la teoria di Robert Alexy è utile per l'analisi del ragionamento effettivamente seguito dai giudici[5]. Concordo anche con la tesi di Carlos Bernal secondo cui è impossibile escludere la soggetività del giudice nell'esercizio di bilanciamento. Tuttavia, ciò resta compatibile con la razionalità se il giudice applica e giustifica ogni passaggio del test di proporzionalità. Indubbiamente questa tesi può essere inscritta nel quadro teorico che parte dalle tesi di Robert Alexy e i suoi allievi (Borowski[6], Bernal Pulido, Klatt[7], Möller), di cui ho l'onore di far parte. Il Professore Alexy ha partecipato a un seminario organizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'aprile 2019 e ha presentato un'analisi del principio di proporzionalità così come applicato nel caso *Delfi AS c. Estonia* ([GC], n. 64569/09, ECHR 2015), oggetto di un articolo di prossima probblicazione per Springer[8]. Tra gli altri allievi, ai fini di questa opinione concordante,

[5] Robert Alexy, "On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison", *Ratio Juris,* 10, 2003, 433-449. Robert Alexy, "Kollision und Abwägung als Grundprobleme der Grundrechtsdogmatik", *World Constitutional Law Review*, 6, 2002, 9-26. Robert Alexy, "Die Abwägung in der Rechtsanwendung", *Jahresbericht des Institutes für Rechtswissenschaften an der Meeij Gakuin Universität*, 2002, 17, 69-83. María Elósegui (coor.), "El principio de proporcionalidad de Alexy y los acomodamientos razonables en el caso del TEDH *Eweida y otros c. Reino Unido* / Das Verhältnismässigen anpassungen in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Eweida und Andere* gegen das Vereinigte Königreich", *Los principios y la interpretación judicial de los Derechos Fundamentales. Homenaje a Robert Alexy en su 70 Aniversario*, Zaragoza, Giménez Abad Foundation, Alexander von Humboldt Stiftung e Marcial Pons, 2016. Alejandra Flores, María Elósegui e Enrique Uribe (eds), *El neoconstitucionalismo en la teoría de la argumentación de Robert Alexy. Homenaje en su 70 Aniversario*, Mexico, Editorial Porrúa e Autonomous University of the State of Mexico, 2015.

[6] Martin Borowski, *Grundrechte als Prinzipien*, 2nd ed., Baden-Baden: Nomos, 2007.

[7] Matthias Klatt e Moritz Meister condividono la stessa opinione nel loro lavoro, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford University Press, 2012, a p.9: "Alexy's analysis of the proportionality test is as neatly in accordance with the jurisprudence of the ECtHR as possible".

[8] Robert Alexy, "The Responsibility of Internet Portal Providers for Readers' Comments. Argumentation and Balancing in the Case of *Delfi A.S. v. Estonia*", in María Elósegui, Alina

Copyright © 2021 UFDU.

vorrei evidenziare le pubblicazioni della Professoressa Laura Clérico[9]. Tra gli altri autori hanno contribuito con il loro scritti a questo lavoro ci sono alcuni professori belgi, in particolare Eva Brems, Sébastien Van Drooghenbroeck e François Tulkens, ex giudice della Corte. Anche altri autori come Barak[10], Bomhoff[11], Cohen-Eliya[12], Porat e Ducoulombier hanno apportato contributi fondamentali su questo tema.

13. In relazione al principio secondo cui la restrizione deve essere prescritta dalla legge e avere uno scopo legittimo, la Corte si limita a verificare che la misura restrittiva sia diretta a tutelare diritti o interessi che soddisfano i criteri fissati per consentire le limitazioni.

14. Inoltre, la Corte esamina se la misura adottata sia adeguata in base alla sua necessità, ma non direttamente, perché tale controllo è integrato nell'analisi della legittimità dello scopo perseguito. La Corte verifica in primo luogo se la misura è precista dalla legge e, in secondo luogo, se lo scopo sia legittimo. Non applica un controllo di adeguatezza secondo le modalità proposte dal test di proporzionalità secondo la dottrina costituzionale tedesca. Infatti, essa si limita a verificare che la misura restrittiva abbia un'origine normativa senza soffermarsi a valutare o a esprimere giustificazioni dettagliate circa il nesso causale tra misura e finalità. In altri termini, non verifica se la misura restrittiva serva a realizzare lo scopo perseguito. La Corte si concentra sulla valutazione dell'ingerenza causata dalla limitazione. È in questa fase che esegue l'operazione di bilanciamento.

15. In relazione all'eventuale necessità della misura o di misure alternative meno restrittive, generalmente la Corte si astiene da tale valutazione e non semple verifica se sia stata applicate la misura meno restrittiva. Il suo controllo è incentrato sull'esame del rispetto da parte delle autorità nazioanli dei parametri, statibili dalla stessa Corte, per limitare i diritti fondamentali. Quest'esame è lasciato ai giudici nazionali, nel rispetto del margine di apprezzamento degli Stati. Peranto, in linea di principio, la Corte non conduce un esame separato sull'esistenza o meno di misure alternative meno dannose, includendo tale esame nella fase in cui valuta se l'ingerenza in un diritto garantito dalla Convenzione sia necessaria in una società democratica.

16. È di centrale importanza notare che la Corte non effettua un sindacato di proporzionalità *stricto sensu* seguendo i tre passaggi tipici individuati dalla

---

Miron e Iulia Motoc (eds), *The Rule of Law in Europe*. *Recent Challenges and Judicial Responses*, Springer, 2021 (in corso di pubblicazione).

[9] Laura Clérico, *El Examen de Proporcionalidad en el Derecho Constitucional*, Buenos Aires: Eudeba, 2009.

[10] Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, 2012.

[11] Jacco Bomhoff, *Balancing Constitutional Rights: The Origins and Meaning of Postwar Legal Discourse* (Cambridge Studies in Constitutional Law), Cambridge University Press, 2015.

[12] Moshe Cohen-Eliya e Iddo Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge University Press, 2013.

Copyright © 2021 UFDU.

dottrina costituzionale tedesca. Da parte mia, in relazione alla sentenza *Voynov c. Russia*[13], ho redatto un'opinione concordante proprio al fine di applicare il principio di proporzionalità *stricto sensu*, bilanciando i vari diritti in questione e valutando se esistesse una misura meno restrittiva idonea a soddisgare l'obiettivo perseguito dal Governo. Nel mio ragionamento, ho applicato in una certa misura la formula del Professor Alexy[14].

17. Senza dubbio, la terza fase del controllo di proporzionalità in senso stretto non è oggetto di un'analisi dettagliata da parte della Corte. Uno dei principali motivi risiede nel fatto che la Corte valuta se i giudici nazionali hanno eseguito correttamente il bilanciamento. In linea di principio, se non l'hanno fatto, la Corte si sforza di indicarlo, soprattutto facendo riferimento ai criteri o ai principi che ha fissato nella sua giurisprudenza, ma non si sostituisce nella valutazione. Indubbiamente, all'interno della Corte, soprattutto dopo la Dichiarazione di Brighton dell'aprile 2012 sulla riforma del sistema della Convenzione, si è rafforzata l'idea che il margine di apprezzamento degli Stati vada rispettato.

18. D'altro canto, la Corte attribuisce ai propri precedenti giurisprudenziali un peso considerevole nell'applicazione al caso di specie. Ciò ha condotto all'elaborazione di principi che fondati su regole basate sui risultati. Pertanto, la Corte svolge il test di proporzionalità alla luce dei principi generali che ha elaborato attraverso la sua giurisprudenza.

[13] *Voynov c. Russia* (n. 39747/10, 3 luglio 2018); opinione concorrente del giudice Elósegui.
[14] Robert Alexy, "Die Gewichtsformel", in J. Jickeli, P. Kreutz e D. Reuter (eds), *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein*, Berlin: De Gruyter, 2003.

Copyright © 2021 UFDU.

OPINIONE DISSENZIENTE CONGIUNTA DEI GIUDICI YUDKIVSKA, MOTOC E PACZOLAY

(Traduzione)

Noi non possiamo sostenere la maggioranza nella presente causa per due considerazioni essenziali: a nostro avviso, la sentenza della maggioranza si discosta sostanzialmente dalla sentenza *Regner c. Repubblica Ceca* ([GC], n. 35289/11, 19 settembre 2017), tendendo piuttosto a seguire l'opinione parzialmente dissenziente congiunta dei giudici Raimondi, Sicilianos, Spano, Ravarani e Pastor Vilanova ad essa annessa, e non tiene conto della possibilità prevista dal diritto rumeno per gli avvocati titolari di un certificato ORNISS di accedere alle informazioni sensibili contenute nel fascicolo. La nostra principale obiezione riguarda il grado di protezione più elevato offerto dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 rispetto all'articolo 6, situazione che troviamo paradossale. Il Preambolo del Rapporto esplicativo relativo al Protocollo n. 7 espressamente afferma che adottando l'articolo 1 del Protocollo gli Stati hanno concordato su delle garanzie procedurali "minime".

A titolo di promemoria, la sentenza *Regner* (sopra citata) riguardava un provvedimento amministrativo che poneva fine alla validità di un nulla osta di sicurezza di cui il ricorrente aveva bisogno per esercitare incarichi di alto livello presso il Ministero della Difesa. Basandosi sull'articolo 6 § 1 (diritto a un equo processo) della Convenzione, in quell caso il ricorrente lamentava di non aver avuto accesso a prove decisive, classificate come prove riservate, durante il procedimento in cui ha contestato il ritiro del nulla osta di sicurezza. Nella sua sentenza, la Corte ha rilevato che tali procedimenti erano sottoposti a due limitazioni in rapporto alle norme ordinarie che garantiscono l'equo processo: in primo luogo, i documenti e le informazioni classificate non erano disponibili né per il ricorrente né per il suo avvocato; secondo, poiché la decisione di revoca si era basata su tali prove scritte, i motivi alla base della decisione gli erano stati resi noti.

Al fine di stabilire se l'essenza del diritto a un equo processo fosse stata lesa in quella causa, la Corte ha ritenuto di dover esaminare il procedimento nel suo complesso e verificare se le limitazioni ai principi del contraddittorio e della parità delle armi, applicabili nei procedimenti civili, fossero state sufficientemente controbilanciate da altre garanzie procedurali. Dopo aver esaminato la questione, tenuto conto dell'insieme del procedimento, nella natura della controversia e del margine di apprezzamento delle autorità nazionali, la Corte ha ritenuto che le limitazioni subite dal ricorrente nel godimento dei diritti, garantiti in conformità ai principi del contraddittorio e della parità delle armi, erano stati sufficientemente compensate di talché il

Copyright © 2021 UFDU.

giusto equilibrio tra le parti non risultava compromesso al punto di ledere la sostanza del diritto ad un processo equo (*Regner*, sopra citata, § 161).

La causa *Muhammad and Muhammad c. Romania* presenta evidenti similitudini fattuali con la causa *Regner*: entrambe riguardano procedimenti amministrativi in cui le parti in causa hanno lamentato la limitazione dei propri diritti procedurali, non avendo avuto accesso ai documenti contenuti nel fascicolo. In entrambi i casi, i documenti alla base delle decisioni assunte dalle autorità nazionali sono stati classificati e nemmeno gli avvoati hanno potuto farvi accesso. Al contrario, i giudici nazionali avevano accesso all'intero contenuto dei fascicoli, compreso le prove riservate.

Mentre nella causa *Regner* la Corte ha esaminato le doglianze del ricorrente ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, nella presente causa è stata chiamata ad esaminare questioni simili ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. La Corte osserva fin da subito che l'articolo 6 della Convenzione non è applicabile (si veda paragrafo 115). Inoltre fa riferimento al Rapporto esplicativo, che espressamente sottolinea che, nell'adottare l'articolo 1 del Protocollo n. 7, gli Stati hanno concordato garanzie procedurali "minime" nei casi di espulsione (si veda paragrafo 117).

Considerato che gli articoli della Convenzione rispettivament applicabili a ciascuno di questi casi garantiscono entrambi diritti procedurali, seppure differenti, e soprattutto considerate che l'articolo 1 del Protocollo n. 7 prevede delle garanzie procedurali "minime", i rispettivi diritti procedurali concessi alla parti in causa da questi due articoli non dovrebbero avere la stessa portata. È del tutto naturale che le garanzie procedurali offerte dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 siano meno estese di quelle previste dall'articolo 6 della Convenzione.

Inoltre, nella presente sentenza la Corte è evidentemente consapevole della distinzione da operare tra la portata dei diritti garantiti da questi due articoli, e quindi non traspone nell'articolo 1 del Protocollo n. 7 i diritti previsti dall'articolo 6. Pertanto, dopo una ricognizione della giurisprudenza relative all'articolo 1 del Protocollo n. 7, la Corte circoscrive la portata dei diritti garantiti da tale disposizione. Mentre l'articolo 6 della Convenzione garantisce in linea di principio il diritto di essere informato di tutte le accuse e di avere accesso a tutti i documenti del fasicolo, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 "richiede in linea di principio che gli stranieri interessati siano informati degli elementi di fatto pertinenti che hanno condotto le autorità nazionali competenti a considerare che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale e che abbiano accesso al contenuto dei documenti e delle informazioni del fascicolo su cui tali autorità si sono basate per decidere l'espulsione" (si veda paragrafo 129).

Copyright © 2021 UFDU.

Nell'esaminare le possibili limitazioni ai diritti procedurali degli stranieri e la loro compatibilità con l'articolo 1 del Protocollo n. 7, la Corte sottolinea di ispirarsi alla metodologia utilizzata in precedent casi per valutare le restrizioni ai diritti procedurali garantiti dalla Convenzione, e più in particolare quelli sanciti dagli articoli 5 e 6 (si veda paragrafo 135).

Tuttavia, dubitiamo che l'assimilazione delle garanzie previste dall'articolo 1 del Protocollo n. 7 a quelle previste dagli articoli 6 e 5 rifletta la natura dei diritti rispettivamente previsti da tali disposizioni: le garanzie applicabili alla detenzione e ai procedimenti penali non devono essere necessariamente identiche a quelle che si applicano ad un semplice rimpatrio di una persona nel suo paese di origine, senza rischi.

La Corte sviluppa successivamente delle argomentazioni che cerca di rendere compatibili con la sentenza *Regner*. Pertanto, nel pronunciarsi sulla compatibilità con la Convenzione delle limitazioni imposte nella presente causa ai diritti dei ricorrenti, la Corte adotta lo stesso critero applicato nel contesto dell'articolo 6 della Convenzione, ossia: "Tuttavia, le limitazioni ai diritti in questione non devono negare la tutela procedurale apprestata dall'articolo 1 del Protocollo 7 ledendo l'essenza stessa delle garanzie sancite da tale disposizione (si veda, *mutatis mutandis*, *Regner*, citata *supra*, § 148)" (si veda paragrafo 133). Allo stesso modo, rileva che qualsiasi difficoltà derivante allo straniero interessato da tali limitazioni deve essere sufficientemente compensata (ibid. e *Regner*, citata *supra*, § 148). Come affermato nella sentenza *Regner* (citata *supra*, § 161) in relazione all'articolo 6, la compatibilità delle limitazioni con l'articolo 1 del Protocollo n. 7 deve essre esaminata alla luce del procedimento nel suo complesso (si veda paragrafo 157).

Se è opportuno tener conto della giurisprudenza della Corte nell'adottare la metodologia da seguire nella valutazione delle limitazioni ai diritti procedurali, si può tuttavia affermare che, ad un esame più attento, l'enumerazione dei criteri da considerarsi nella valutazione di compatibilità delle limitazioni nel caso di specie sembra basarsi sulla trasposizione di quelli adottati dalla Corte nella sentenza *Regner* e anche per estendere gli obblighi degli Stati contraenti in tale settore.

Di conseguenza, per quanto riguarda la condizione secondo cui la motivazione deve essere debitamente giustificata, è degno di nota che la Corte esamini i poteri dei giudici nazionali in relazione alla classificazione dei documenti. Mentre nella sentenza *Regner* la Corte ha ritenuto sufficiente che i tribunali cechi avessero il potere di valutare se la mancata comunicazione di documenti riservati fosse giustificata e di ordinare la comunicazione di in

Copyright © 2021 UFDU.

assenza di giustificazione, nella presente sentenza pare consideri necessario esaminare, in primo luogo, se un'autorità indipendente "abbia il diritto di esaminare l'esigenza di mantenere la riservatezza delle informazioni classificate"; in secondo luogo, qualora detta autorità indipendente ritenga che la tutela della sicurezza nazionale preclude la comunicazione allo straniero del contenuto dei documenti classificati, la Corte valuterà se, nel giungere a tale conclusione, l'autorità abbai debitamente individuate gli interessi in gioco e bilanciato gli interessi di sicurezza nazionale con gli interessi dello straniero (si vedano i paragrafi 141 e 143). Ciò significa che l'autorità competente non solo deve riesaminare l'esigenza di classificare determinati documenti, ma deve anche fornire una debita motivazione dopo aver bilanciato gli interessi in questione. Tale requisito va oltre i poteri dei giudici nazionali che sono stati ritenuti sufficienti dalla Corte nella causa *Regner*.

Per quanto riguarda i fattori idonei a compensare le restrizioni ai diritti procedurali degli stranieri interessati, la Corte redige un elenco non esaustivo e ne fissa il contenuto.

Il primo fattore di compensazione riguarda la pertinenza delle informazioni communicate agli stranieri rispetto ai motivi della loro espulsione. La Corte, pur riconoscendo che la portata di tali informazioni debba essere valutata caso per caso, ritiene tuttavia necessario accertare: "se le autorità nazionali abbiano, per quanto compatibile con la preservazione della riservatezza e del corretto svolgimento delle indagini, informato lo straniero interessato, nel procedimento, circa il merito delle accuse mosse nei suoi confronti" (si veda paragrafo 151); mentre nella sentenza *Regner* la Corte ha ritenuto che "il diritto ceco avrebbe potuto prevedere, per quanto compatibile con la tutela della riservatezza e del corretto svolgimento delle indagini, che egli foss informato, quanto meno sommariamente, del contenuto delle accuse nei suoi confronti" (si veda *Regner*, citata *supra*, § 153).

Si rileva qui una netta divergenza tra le due cause per quanto concerne il contenuto delle informazioni che, secondo la Corte, devono essere communicate agli interessati. L'aver omesso, nella presente sentenza, l'espressione "quanto meno sommariamente" è indicativo del fatto che la Corte ritenga che la persona interessata debba essere informata, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 7, della sostanza delle accuse mosse contro di lei, ma non ha ritenuto sufficiente in questo caso che siano fornite delle informazioni sommarie. Si può dunque dedurre che la sentenza *Muhammad e Muhammad* un requisito distinto rispetto a quello stabilito nella sentenza *Regner*. Ciò può essere letto come un rafforzamento implicito delle garanzie procedurali che devono essere garantite in conformità all'articolo 1 del

Copyright © 2021 UFDU.

Protocollo n. 7 – un articolo che dovrebbe prevedere garanzie "minime" – rispetto a quelle previste dall'articolo 6 della Convenzione?

Si può quindi osservare che, nel caso di specie, la maggioranza ha sviluppato garanzie procedurali che non solo non sono mai state volute dai "padri della Convenzione", ma che non sono neanche oggetto di un consenso europeo. A tal proposito, va osservato che gli "Stati fondatori" della Convenzione – il Regno Unito e i Paesi Bassi, insieme alla Germania – non hanno mai ratificato il Protocollo n. 7 e che la Svizzera ha ratificato con una netta riserva: "Quando una espulsione ha luogo a seguito di una decisione del Consiglio federale… per minaccia alla sicurezza interna o esterna della Svizzera, l'interessato non gode dei diritti previsti nel paragrafo 1 anche dopo l'esecuzione dell'espulsione".

Per quanto riguarda la rappresentanza degli stranieri interessati, nella sentenza *Regner* la Corte non ha esaminato se l'avvocato del ricorrente avrebbe potuto avere accesso ai documenti riservati e, in caso affermativo, a quali condizioni. A tal proposito, si osserva che nella presente causa il sistema giudiziario romeno ha consentito agli stranieri di essere assistiti da un avvocato in possesso di un certificato ORNISS che consente l'accesso ai documenti classificati. Tale garanzie può effettivamente compensare la limitazione del diritto di accesso dello straniero ai documenti contenuti nel fascicolo. I ricorrenti sono stati rappresentati in appello da due avvocati che avrebbero potuto – e anzi avrebbero dovuto – informarli della possibilità di essere rappresentanti da un avvocato in possesso di certificato ORNISS o aiutarli a trovare un tale avvocato attraverso l'Ordine degli avvocati.

Infine, quanto al fattore di compensazione rappresentato dall'intervento in giudizio da parte di un'autorità indipendente, va rilevato che nella sentenza *Muhammad e Muhammad* la Corte lo definisce tenendo in considerazione gli elementi che ha ritenuto pertinenti e sufficienti nella presentente sentenza *Regner* al fine di compensare la limitazione ai diritti processuali del ricorrente: l'autorità competente deve essere indipendente; deve avere accesso ai documenti classificati sui quali si fonda l'istanza di espulsione; deve poter pronunciarsi sul merito della questione o, quanto meno, sulla sua legittimità e opporti a qualunque decisione arbitraria; deve esercitare debitamente il suo potere di controllo in tali procedimenti e motivare la sua decisione alla luce delle circostanze concrete del caso.

Da una lettura parallela della presente sentenza e della sentenza *Regner* risulta quindi che, pur avendo dichiarato che le garanzie offerte dall'articolo 6 della Convenzione non potevano essere trasposte all'articolo 1 del Protocollo n. 7, cionondimeno la Corte ha nel caso di specie seguito una linea di ragionamento che poggia sugli elementi presi in considerazione nella sentenza *Regner*.

Copyright © 2021 UFDU.

Peraltro, come già rilevato, nella presente sentenza la Corte pone un obbligo ancora più stringente in termini di informazioni da fornire agli interessati.

Sebbene la Corte sottolinei che il rispetto dell'articolo 1 § 1 del Protocollo n. 7 non richiede necessariamente che tutti i fattori indicate siano predisposti cumulativamente (si veda paragrafo 157), può tuttavia affermarsi che le garanzie "minime" offerte da tale disposizione appaiono simili a quelle offerte dall'articolo 6 della Convenzione quanto al tipo di limitazioni ai diritti processuali.

Gli aspetti fin qui evidenziati portano a concludere che nella presente causa la Corte si sia discostata dalla propria giurisprudenza recente, che emerge dalla sentenza *Regner*, o che indirettamente ha cercato di riformare le conclusioni cui era giunta in tale sentenza.

Copyright © 2021 UFDU.