



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: **Lo straniero e la Cedu.** Respingimento ed espulsione – *Trattenimento*

Titolo: *La salvaguardia della libertà personale dello straniero e il divieto di restrizioni arbitrarie come limite al potere dello Stato di impedire l'ingresso illegale nel territorio*

Autore: **MARIA CHIARA LOCCHI**

Sentenza di riferimento: Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Decisione del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* (ricorso n° 13229/03)

Parametro convenzionale: art. 5 par. 1 lett. f) Cedu

Parole chiave: richiesta di asilo, centro di trattenimento per migranti, proporzionalità

1. Con questa pronuncia la Corte europea dei diritti dell'uomo si occupa per la prima volta della legittimità della detenzione di uno straniero – nel caso di specie, un richiedente asilo – al fine di impedire un suo ingresso illegale nel territorio nazionale. Se, da un lato, la Corte richiama la sua giurisprudenza in tema di legittimità della detenzione in vista dell'espulsione di immigrati già soggiornanti, affermando che anche nel caso dell'ingresso la verifica della non arbitrarietà e della proporzionalità della misura detentiva debba rispondere ai medesimi parametri di rigore, dall'altro lato le esigenze legate al controllo dell'immigrazione e dell'afflusso di rifugiati nel Regno Unito sembrano condizionare in senso restrittivo il percorso argomentativo dei giudici, a partire dalla discutibile equiparazione tra richiedenti asilo e altre tipologie di migranti potenziali.

2. Il ricorrente, il Sig. Saadi, è un cittadino iracheno che nel 2000 atterrava all'aeroporto di Heathrow con un volo proveniente dalla Regione autonoma del Kurdistan in Iraq, dove aveva prestato servizio come medico e a tale titolo aveva curato ed aiutato a mettersi in salvo tre militanti del Partito Comunista iracheno dei Lavoratori; giunto all'aeroporto britannico, immediatamente il Sig. Saadi chiedeva asilo. L'Ufficio immigrazione autorizzava temporaneamente il ricorrente a soggiornare presso un hotel di sua scelta e a tornare in aeroporto il giorno successivo per il disbrigo delle procedure relative alla domanda di asilo, non essendo possibile il suo trattenimento presso il centro di detenzione di Oakington; tale centro, inizialmente creato per l'identificazione degli



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

stranieri raggiunti da un ordine di espulsione, era stato successivamente utilizzato anche per il trattenimento di quei richiedenti asilo la cui domanda si presumeva potesse essere vagliata in breve tempo. Nei tre giorni successivi il Sig. Saadi risultava destinatario dello stesso provvedimento di "temporary admission" da parte delle pubbliche autorità, finché non veniva trasferito nel suddetto Centro di Oakington e lì informato dei motivi e delle condizioni previsti dalla legge britannica per la detenzione dei richiedenti asilo. Poiché il formulario standard consegnato al Sig. Saadi configurava il trattenimento nel centro come extrema ratio, giustificato da rischi quali la fuga del richiedente – non essendo citato, tra le eventuali motivazioni, il disbrigo rapido delle procedure di richiesta dell'asilo – il ricorrente impugnava il provvedimento di trattenimento per violazione delle leggi britanniche e dell'art. 5 par. 1 e 2 della Cedu. Dopo una detenzione di sette giorni il Sig. Saadi veniva rilasciato e autorizzato a soggiornare temporaneamente in attesa della decisione sulla domanda di asilo, che veniva definitivamente accolta nel gennaio 2003.

3. Con il caso Saadi c. Regno Unito la Corte di Strasburgo, per la prima volta, si trova a verificare la conformità della privazione della libertà personale dello straniero alla prima parte dell'art. 5 par. 1 lett. f), che subordina la legittimità di tale privazione, oltre che al rispetto della procedura prevista dalla legge, al perseguimento dell'obiettivo di impedire l'ingresso illegale nel territorio; fino a quel momento, infatti, la Corte si era pronunciata sulla conformità della detenzione rispetto agli altri profili della norma citata e, in particolare, alla seconda parte del par. 1 lett. f) relativa ai trattenimenti in vista dell'espulsione o dell'extradizione dello straniero (cfr. Amuur c. Francia, 25.06.1996; Chahal c. Regno Unito, 15.11.1996; Shamsa c. Polonia, 27.11.2003; Zeciri c. Italia, 4.08.2005; Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio, 12.10.2006; Nasrullojev c. Russia, 11.10.2007; Riad e Idiab c. Belgio, 24.01.2008). Nel 2005 la Quarta Sezione della Corte si era già pronunciata sul ricorso del Sig. Saadi (Saadi c. Regno Unito, 11.09.2006), ritenendo che nella materia in esame il principio cardine sia l'«innegabile potere dello stato di controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio» e che la posizione dei migranti "potenziali", ai quali sono associati i richiedenti asilo, è a tale riguardo assai diversa da quella degli stranieri già regolarmente soggiornanti nel territorio: mentre nei confronti dei primi può essere autorizzata la detenzione solo a seguito di un «ragionevole bilanciamento» tra gli interessi della società e la libertà del singolo, i primi, pur di fatto presenti nel territorio, non sono ancora "autorizzati" ad esserlo e dunque, rispetto alla loro detenzione, lo Stato è tenuto a garantire che essa sia parte integrante della procedura di autorizzazione all'ingresso o di esame della richiesta di asilo e non sia arbitraria. Nel caso di specie i giudici non avevano ritenuto il trattenimento del ricorrente lesivo dell'art. 5 par. 1 lett. f) poiché conforme a entrambi i requisiti citati.

Nel procedimento davanti alla Grande Camera il Governo britannico difendeva la misura del trattenimento del Sig. Saadi come legittima e non arbitraria, sostenendo che dai precedenti della



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Corte (in particolare, dal caso *Chahal*, cit.) si potesse escludere che lo stato fosse autorizzato a disporre la detenzione di uno straniero non ancora entrato legalmente nel territorio solo nel caso in cui essa fosse ragionevolmente "necessaria", ad esempio ad evitare il rischio della commissione di reati o di fuga. Il ricorrente, d'altra parte, richiamava la necessità di un preciso nesso causale tra la detenzione e il rischio di ingresso non autorizzato, argomentando – in senso opposto a quanto sostenuto dal Governo britannico – che dai precedenti della Corte dovesse concludersi nel senso della distinzione tra stranieri pericolosi per la sicurezza nazionale e stranieri che «[non] hanno commesso reati ma ... che, spesso temendo per le loro vite, sono fuggiti dai propri paesi di origine» (cfr. la decisione *Amuur c. Francia*, cit., § 43, nella quale per la prima volta la Corte ha accertato l'avvenuta violazione dell'art. 5 par. 1 lett. f sulla base della non proporzionalità tra il motivo del trattenimento di stranieri nella zona internazionale di un aeroporto e luogo, durata e condizioni del trattenimento stesso). Nei confronti del ricorrente, rientrando nella seconda delle categorie citate, la detenzione appariva dunque arbitraria e sproporzionata, considerato che altre vie erano praticabili e più opportune (l'"autorizzazione temporanea", in effetti disposta prima del trasferimento nel centro di detenzione, o la permanenza in un centro di accoglienza). In qualità di terzi intervenienti presentavano le loro osservazioni l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e tre organizzazioni non governative (l'AIRE, l'ECRE e Liberty): mentre l'Alto Commissariato lamentava l'illegittima equiparazione – sul piano della qualificazione giuridica dell'ingresso e del soggiorno e, quindi, della valutazione dell'arbitrarietà e della proporzionalità della detenzione – tra richiedenti asilo e "migranti ordinari", ricordando alla Corte come la Cedu andasse interpretata in armonia con gli altri strumenti del diritto internazionale dei rifugiati e umanitario, le tre ONG insistevano sul fatto che si trattava della prima decisione della Grande Camera in merito alla prima parte dell'art. 5 par. 1 lett. f e che, quindi, i giudici avrebbero dovuto cogliere l'occasione per subordinare la legittimità del trattenimento di un richiedente asilo al rischio reale e concreto di un ingresso illegale e al test di necessità e di proporzionalità.

4. Nell'affrontare la questione prospettata la Corte procede per gradi.

I giudici, innanzitutto, si propongono di chiarire l'esatta portata dell'inciso contenuto nell'art. 5 par. 1 lett. f prima parte – "per impedire di penetrare irregolarmente nel territorio" – attraverso una lettura sistematica della norma che ne valorizzi la posizione fondamentale nell'ambito del "sistema Cedu". La possibilità per gli Stati di trattenere i migranti potenziali (richiedenti asilo o ad altro titolo in attesa di autorizzazione all'ingresso) è considerata un corollario del principio cardine sempre richiamato dalla Corte in tema di diritti degli stranieri e controllo dell'immigrazione, ovvero il potere sovrano dello Stato di decidere sull'ingresso e il soggiorno nel territorio; che tale detenzione, anche nel caso di richiedenti asilo, sia di per sé compatibile con l'art. 5 par. 1 lett. f è una considerazione fatta dalla Corte già nella prima occasione in cui si è ritenuta violata la norma in questione (caso *Amuur*, cit.). Aderendo alla posizione già espressa dalle corti inglesi che si erano



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

pronunciate sulla legittimità della detenzione del Sig. Saadi e dalla Quarta Sezione della Corte EDU, la Grande Camera sostiene che, finché uno Stato non abbia autorizzato l'ingresso di uno straniero nel territorio, quell'ingresso debba considerarsi "non autorizzato" e quindi debba ritenersi legittima la detenzione disposta al fine di impedirlo. L'opposta tesi, secondo la quale la legittimità della detenzione andrebbe subordinata al rischio che lo straniero si sottragga ai controlli, comprimerebbe eccessivamente la portata dell'articolo e sarebbe incongruente con le stesse previsioni del diritto internazionale.

Il secondo passaggio del ragionamento dei giudici consiste nel precisare la nozione di "arbitrarietà" nel contesto dell'art. 5 par.1 lett. f, che ha come scopo generale la salvaguardia della libertà personale e il divieto di restrizioni arbitrarie. La non arbitrarietà è ricondotta innanzitutto alla "legalità" – intesa come conformità del provvedimento di detenzione al diritto interno dello Stato – anche se non si esaurisce in essa, ben potendo risultare arbitraria la detenzione ordinata nei termini della legge nazionale. Ulteriori requisiti del comportamento dello Stato, ricavabili dalla giurisprudenza della Corte, fanno riferimento all'assenza di mala fede o di inganno da parte delle pubbliche autorità; alla conformità tra l'ordine di detenzione e l'esecuzione della stessa allo scopo che l'art. 5 par. 1 lett. f pone a fondamento delle restrizioni; all'esistenza di un nesso tra tale scopo e luogo e condizioni della detenzione. In ordine all'applicazione a questa materia del principio di proporzionalità, la Corte richiama i suoi precedenti in tema di legittimità dell'espulsione di stranieri già soggiornanti (in particolare, caso Chahal, cit.), ribadendo, da un lato, che, nella misura in cui la detenzione sia ordinata ed eseguita "in vista dell'espulsione", non è richiesto che essa sia anche ragionevolmente "necessaria" al raggiungimento di altri interessi fondamentali dello Stato e che, dall'altro lato, la proporzionalità della detenzione si traduce nella ragionevolezza della sua durata, legata all'espletamento, "diligente", delle procedure previste dalla legge per l'esecuzione dell'espulsione.

Una volta ricostruito il significato di "arbitrarietà" in relazione alla detenzione di stranieri ai sensi dell'art. 5 par. 1 lett. f, la Corte statuisce che l'ipotesi prevista dalla prima parte della norma ricade pienamente entro tale ricostruzione, non essendo legittima una differenziazione nello scrutinio di proporzionalità tra la detenzione di stranieri già soggiornanti in vista dell'espulsione e quella disposta per impedire l'ingresso non autorizzato nel territorio. In questo secondo caso, dunque, la detenzione sarà legittima se: è disposta in buona fede dalle autorità competenti; è strettamente connessa allo scopo indicato dalla norma Cedu; viene eseguita in un luogo e in condizioni appropriate, tenuto conto che gli stranieri trattenuti non sono criminali ma persone in fuga dal proprio paese; si protrae per il tempo ragionevolmente richiesto dall'espletamento delle procedure di autorizzazione all'ingresso.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Nell'applicare tali requisiti al caso del Sig. Saadi la Corte conclude che la detenzione a cui il ricorrente è stato sottoposto non solo sia legale ma sia anche non arbitraria e quindi conforme alla prima parte dell'art. 5 par. 1 lett. f. I giudici, d'altro canto, hanno ritenuto che sia stato violato il secondo paragrafo dell'art. 5, che garantisce alla persona in stato di arresto il diritto ad essere tempestivamente informata, in una lingua comprensibile, delle ragioni dell'arresto e delle accuse mosse.

La presente decisione della Corte si presta a valutazioni contrastanti. Chiamati a pronunciarsi per la prima volta sull'arbitrarietà del trattenimento di stranieri non ancora soggiornanti nel territorio – tradizionalmente considerati più esposti e meno garantiti rispetto al potere sovrano dello Stato sul territorio – i giudici fissano un paletto decisivo all'esercizio, da parte delle pubbliche autorità, delle prerogative sovrane in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri: il divieto di detenzioni arbitrarie deve considerarsi operante allo stesso modo nei confronti dei potenziali migranti economici e richiedenti asilo in attesa di entrare nel paese e degli stranieri già soggiornanti colpiti da un provvedimento di espulsione o estradizione (§ 73); nei confronti dei primi, dunque, non è pensabile una tutela affievolita o un test differenziato di proporzionalità della misura restrittiva della libertà personale. Certo, affermato questo importante principio, la Corte rimarca che – ai fini della non violazione della prima parte dell'art. 5 par. 1 lett. f – è necessario e sufficiente che la detenzione sia strumentale a prevenire l'“ingresso non autorizzato” dello straniero nel territorio, rifiutandosi quelle ricostruzioni che circoscrivono il ricorso alla misura detentiva solo nei casi estremi di rischio di fuga dello straniero. Il rigido automatismo della Corte – secondo la quale l'ingresso è da considerarsi “non autorizzato” finché lo Stato non lo autorizzi espressamente a seguito di un'apposita procedura amministrativa – risulta discutibile soprattutto in relazione ai richiedenti asilo: l'equiparazione di questi ultimi con le altre categorie di migranti costituisce il profilo maggiormente controverso della decisione, sul quale di concentra, in effetti, l'opinione dei sei giudici dissenzienti (cfr. Joint partly dissenting opinion of Judges Rozakis, Tulkens, Kovler, Hajiyev, Spielman and Hirvelä). Questi ultimi contestano l'applicazione del suddetto automatismo alla situazione dei richiedenti asilo, informata al principio – ricavabile dal diritto internazionale (es. art. 12 Patto ONU sui diritti civili e politici e giurisprudenza del Comitato per i Diritti umani) – secondo il quale «i richiedenti asilo che hanno presentato un'istanza di protezione internazionale si trovano ipso facto legalmente nel territorio di uno Stato»; lo stesso diritto comunitario (cfr. art. 18 Dir. 2005/85/CE sul riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato) contiene il divieto di trattenimento del richiedente asilo al solo fine dell'esame più efficace della sua domanda.

Precedenti



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Amuur c. Francia, 25.06.1996, ric. n. 19776/92

Chahal c. Regno Unito, 15.11.1996, ric. n. 22414/93

Shamsa c. Polonia, 27.11.2003, ric. n. 45355/99, 45357/99

Zeciri c. Italia, 4.08.2005, ric. n. 55764/00

Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgio, 12.10.2006, ric. n. 13178/03

Nasrullojev c. Russia, 11.10.2007, ric. n. 656/06

Riad e Idiab c. Belgio, 24.01.2008, ric. n. 29787/03, 29810/03

Profili di diritto interno

Corte costituzionale, sent. n. 105 del 22 marzo 2001 (il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione)

Riferimenti bibliografici

HUGHES J. – LIEBAUT F., *Detention of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives*, Kluwer Law, The Hague, 1998

CORNELISSE G., *Human Rights for Immigration Detainees in Strasbourg: Limited Sovereignty or a Limited Discourse*, in *Eur. J. Mig. L.*, 6/2004

16/02/2010