



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 – *Divieto di tortura*

Titolo: *IL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA E TUTELA DEI RICHIEDENTI
PROTEZIONE INTERNAZIONALE SOTTO LALENTE DEI GIUDICI DI
STRASBURGO. UNA BREVE ANALISI DI DUE RECENTI SENTENZE DELLA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

Autore: **ANTONELLO CIERVO**

Sentenza di riferimento: *Tarakhel contro Svizzera*, decisione del 4 novembre 2014, *Grande Chambre*, (ricorso n. 29217/12); *Sharifi e altri contro Italia e Grecia*, decisione del 21 ottobre 2014, II sezione (ricorso n. 16643/2009)

Parametro convenzionale: Articoli 2; 3; 13; 4, protocollo n. 4

Parole chiave: Immigrazione, asilo politico, trattamenti inumani e degradanti, divieto di espulsioni collettive, obbligo di *non-refoulement*

Nell'arco di poco meno di due settimane, tra la fine di ottobre e l'inizio del mese di novembre 2014, la Corte di Strasburgo, pur in diversa composizione, ha avuto modo di pronunciarsi sul sistema di accoglienza, oltre che sulle modalità con cui l'Italia recepisce le domande di richiesta di protezione internazionale. Si tratta, specificamente, della sentenza della seconda sezione della Corte EDU, datata 21 ottobre 2014, *Sharifi contro Italia e Grecia* (n. 16643/09) e dell'importante decisione della *Grande Chambre*, del successivo 4 novembre, *Tarakhel contro Svizzera* (n. 29217/12).



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"*

Nel primo caso, l'Italia è stata condannata, insieme alla Grecia, per una prassi illegale di respingimento verso le coste elleniche di potenziali richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan; nel secondo caso, invece, pur non essendo formalmente convenuta in giudizio, la Corte ha dato una valutazione parzialmente negativa del sistema di protezione ed accoglienza italiano a tutela dei richiedenti asilo, in questo modo condannando la Svizzera che riteneva di dover trasferire nel nostro Paese, ai sensi del c. d. "Regolamento Dublino II", una famiglia di origine afghana, composta dal ricorrente, dalla moglie e dai loro sei figli, tutti minorenni.

Ma iniziamo ad analizzare nel merito le decisioni in oggetto, a partire da quella della II sezione, ossia dalla sentenza *Sharifi*: la causa riguardava la richiesta di 35 ricorrenti – 32 di origine afghana, 2 sudanesi ed un eritreo, alcuni dei quali, al momento in cui si verificavano i fatti, minorenni –, che avevano cercato di entrare in Italia via mare – tra il mese di gennaio 2008 e il febbraio del 2009, dopo essere transitati per la Grecia – e che erano stati respinti dalla polizia frontiera dei porti di Bari, Ancona e Venezia, sulla base di un accordo bilaterale stipulato dai governi italiano ed ellenico nel 1999. Bisogna rilevare, al riguardo, che la Corte di Strasburgo ha ritenuto di dover pronunciare la sentenza *Sharifi* soltanto a favore di quattro dei 35 ricorrenti originari, in quanto gli avvocati delle parti non erano stati in grado, nelle more del procedimento, di dimostrare di aver mantenuto i contatti con tutti gli attori costituitisi in giudizio.

Nel merito, i ricorrenti lamentavano la violazione degli artt. 2, 3 e 13 della CEDU, letti in combinato disposto tra di loro, nei confronti della Grecia, in quanto dichiaravano di non aver potuto accedere ad una procedura di richiesta di asilo effettiva, di non essere stati assistiti da un avvocato e neppure da un interprete d'ufficio, di essere stati accolti in strutture di accoglienza i cui standard qualitativi risultavano al di sotto di quelli internazionali e, infine, di essere stati sottoposti a maltrattamenti da parte della polizia greca.

Nei confronti dell'Italia, invece, i ricorrenti lamentavano la violazione degli artt. 2, 3, 13 e 34 della Convenzione, oltre che dell'art. 4 del quarto protocollo alla CEDU, perché la polizia del nostro Paese, avendo respinto i ricorrenti sul territorio ellenico senza consentire loro di accedere



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"*

alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, indirettamente avrebbe favorito il loro successivo respingimento in Afghanistan da parte delle autorità elleniche. In ogni caso, ad avviso della difesa dei ricorrenti, le modalità di respingimento, così come erano state documentate in atti, integravano senz'altro una violazione del divieto di espulsioni collettive, chiaramente sancito all'art. 4 del protocollo addizionale n. 4 della Convenzione.

Entrambi i rilievi sono stati accolti, seppur con delle precisazioni, da parte della Corte di Strasburgo la quale, rifacendosi ad un proprio precedente del 2011 – ossia la sentenza *M. S. S. contro Belgio e Grecia*, con cui aveva condannato gli Stati convenuti per violazione degli artt. 3 e 13 CEDU, in ragione di una prassi di respingimento simile a quella oggetto del presente giudizio –, osserva che ai sensi dell'art. 13 della Convenzione, per ricorso effettivo si intende un ricorso che deve “... être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'État défendeur (*I.M. c. France, précité, § 130, et les références qui y figurent*). Au sujet des recours ouverts aux demandeurs d'asile en Grèce, la Cour a également réaffirmé que l'accessibilité « en pratique » d'un recours est déterminante pour évaluer son effectivité” (così al §. 167 della sentenza *Sharifi*).

Pertanto, ad avviso della Corte, il mancato accesso dei ricorrenti ad una effettiva procedura amministrativo-giudiziaria di riconoscimento dello status di rifugiato politico sul territorio ellenico, in ragione anche del fatto che ciò avrebbe automaticamente determinato il respingimento dei ricorrenti nel loro Paese di origine (con il rischio, poi, per questi ultimi di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti da parte delle autorità afgane che, nel frattempo, avrebbero potuto venire a conoscenza della domanda di protezione internazionale), integra una violazione degli artt. 3 e 13 della Convenzione, letti in combinato disposto tra di loro.

Con riferimento, invece, alla posizione dello Stato italiano, la Corte rileva una violazione dell'art. 4, protocollo n. 4 alla CEDU, in ragione dell'assoluta discrezionalità con cui le forze di polizia del nostro Paese hanno posto in essere i respingimenti dei ricorrenti, in quanto “*c'est*



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"

seulement au bon vouloir de la police des frontières que les personnes sans papiers interceptées dans ces ports seraient mises en contact avec un interprète et des agents à même de leur fournir les informations minimales concernant le droit d'asile et la procédure pertinente; le plus souvent, elles seraient confiées immédiatement aux capitaines des ferry-boats en vue d'être reconduites en Grèce" (così al §. 215 della sentenza in commento).

Ma la Corte accerta anche una violazione dell'art. 3 CEDU da parte dell'Italia, alla luce sempre del proprio precedente *M. S. S. contro Belgio e Grecia*, rilevando che la situazione dei ricorrenti risulta anche peggiore rispetto a quella accertata nel precedente citato. Infatti, in *M. S. S.*, l'allora ricorrente aveva comunque potuto accedere ad una procedura amministrativa di valutazione della propria domanda di asilo da parte del Belgio, prima di essere respinto illegalmente in Grecia. Infine, la Corte ha rilevato, sempre nei confronti dell'Italia, una violazione degli artt. 13, 3 e 4 al protocollo n. 4 della CEDU, letti in combinato disposto tra di loro, in quanto le autorità di polizia del nostro Paese non hanno consentito ai ricorrenti quanto meno di inoltrare una domanda di richiesta di protezione internazionale, negando loro quindi l'accesso ad una procedura legale di accertamento del loro preteso status di rifugiato politico.

Passando poi ad analizzare la sentenza *Tarakhel contro Svizzera*, pubblicata il 4 novembre del 2014 – ossia esattamente a due settimane di distanza dal caso *Sharifi* –, si deve osservare come la *Grande Chambre* della Corte abbia accertato la violazione dell'art. 3 della CEDU da parte della Svizzera, la quale voleva trasferire in Italia una famiglia afghana composta dai due genitori e da ben sei figli minori, ai sensi del c. d. "Regolamento Dublino II".

Il "Regolamento Dublino II", infatti, recentemente modificato nel giugno 2013, nel presumere che tutti i Paesi UE debbano essere considerati "Paesi sicuri", prevedeva – e tuttora prevede – la c. d. "presa in carico" del richiedente asilo e dei suoi famigliari da parte dello Stato membro competente per la domanda di asilo. Infatti, se uno Stato membro presso cui è stata presentata una domanda di asilo – nel caso *de quo* la Svizzera –, ritiene che un altro Stato membro della UE sia competente a valutare tale domanda – in questo caso l'Italia –, esso può interpellare



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"*

tale Stato affinché prenda in carico la domanda, indicando gli elementi in fatto e in diritto da cui desume la sua competenza.

Se lo Stato interpellato accetta di prendere in carico il richiedente asilo e la sua famiglia, perché rileva di essere effettivamente lo Stato competente a valutare la domanda di asilo, lo Stato nel quale la domanda d'asilo è stata presentata successivamente, notifica al richiedente asilo una decisione motivata relativa all'inammissibilità della sua domanda in tale Stato membro, indicando l'obbligo di trasferimento del richiedente asilo verso lo Stato competente.

Questo è quanto avvenuto proprio nella fattispecie oggetto di giudizio: il Sig. Tarakhel, infatti, ha impugnato davanti alla Corte di Strasburgo la sentenza del Tribunale amministrativo federale elvetico che predisponava il trasferimento del ricorrente e della sua famiglia in Italia, in quanto tale trasferimento avrebbe violato l'art. 3 CEDU poiché, a suo avviso, il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale italiano soffre di "mancanze strutturali", tali da integrare un trattamento inumano e degradante ai danni della sua famiglia.

In effetti, i giudici di Strasburgo hanno valutato in maniera molto approfondita il sistema italiano di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo, in particolare sotto tre diversi profili concernenti: a) la rapidità con cui le autorità amministrative interne valutano le domande di richiesta di protezione internazionale; b) la capacità di "posti-letto" nelle strutture di accoglienza predisposte dal Ministero dell'Interno, sulla base del numero di domande di protezione internazionale dei richiedenti asilo presenti sul territorio italiano; infine c) le condizioni di accoglienza e i rispettivi standard qualitativi nelle strutture di cui sopra, alla luce dei parametri internazionali.

La Corte, in effetti, non solo rileva che i tempi di valutazione delle domande dei richiedenti asilo in Italia vengono evase in tempi ragionevoli (cfr. §. 107), ma anche che gli standard qualitativi di accoglienza nei centri pubblici sono comunque elevati e, in ogni caso, certamente non



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"*

paragonabili a quelli della Grecia (cfr. §. 116 ss.) che era già stata dichiarata "Paese non sicuro" da Strasburgo.

Tuttavia, i giudici della *Grande Chambre* rilevano anche che "... *the methods used to calculate the number of asylum seekers without accommodation in Italy are disputed. Without entering into the debate as to the accuracy of the available figures, it is sufficient for the Court to note the glaring discrepancy between the number of asylum applications made in 2013, which according to the Italian Government totalled 14,184 by 15 June 2013 [...], and the number of places available in the facilities belonging to the SPRAR network (9,630 places), where – again according to the Italian Government – the applicants would be accommodated*" (così al §. 110 della sentenza *Tarakhel*).

Pertanto, ad avviso della *Grande Chambre*, sussiste una violazione dell'art. 3 CEDU, in quanto non risulta che il Governo svizzero – e neppure quello italiano – abbiano fornito dati diversi da quelli ufficiali, utilizzati dalla Corte in sede istruttoria della causa. Se ne deve desumere, pertanto, secondo i giudici di Strasburgo, che attualmente nel nostro Paese il numero di "posti-letto" disponibili nei centri di accoglienza per richiedenti asilo sia sensibilmente inferiore al numero di domande effettivamente inoltrate dagli stranieri presenti sul territorio.

Del resto, poiché le autorità italiane non hanno fornito garanzie specifiche di accoglienza alle autorità elvetiche a tutela della famiglia del ricorrente, né hanno precisato le effettive modalità di soggiorno e di accoglienza dei ricorrenti, nel trasferire questi ultimi in Italia, di fatto la Svizzera si assume il ragionevole rischio di far subire al Sig. *Tarakhel*, a sua moglie ed ai suoi sei figli minorenni, un trattamento inumano e degradante, in violazione dell'art. 3 della Convenzione.

A conclusione della nostra analisi, è forse opportuno svolgere una serie di considerazioni, in particolare alla luce degli argomenti utilizzati dalla Corte di Strasburgo in queste sue importanti sentenze. Senza dubbio, nel caso *Sharifi*, i giudici hanno dato seguito ad una loro precedente, in questo modo consolidando in maniera significativa la propria giurisprudenza sul punto. La



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"*

valutazione dell'accordo inter-governativo tra Italia e Grecia, in materia di cooperazione sui respingimenti degli stranieri extra-comunitari nell'ambito delle acque territoriali adriatiche, infatti, risultava assolutamente derogatoria degli stessi principi europei in materia.

Diversa valutazione, invece, deve essere data della sentenza *Tarakhel*, anche in ragione del fatto che questa pronuncia è stata presa dalla *Grande Chambre* e ha registrato un'importante opinione dissenziente dei giudici Casadevall, Berro-Lefèvre e Jäderblom. In questo caso, infatti, la Corte di Strasburgo ha dato una valutazione del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo, senza che il nostro Paese fosse convenuto in giudizio. Tale valutazione, pur essendo funzionale alla condanna delle autorità elvetiche, per violazione dell'art. 3 CEDU, in qualche modo deve essere letta come una sorta di pre-avviso nei confronti dell'Italia che, a questo punto, rischia di vedersi condannata dalla Corte – così come era avvenuto per la Grecia nel novembre 2009, con la sentenza *S. D. –*, in quanto "Paese non sicuro", incapace cioè di garantire effettivamente gli standard internazionali di tutela dei richiedenti protezione internazionale presenti sul suo territorio.

Sebbene la Corte più volte ribadisca, nelle proprie motivazioni, che la situazione italiana non sia neppure comparabile con quella della Grecia, tuttavia, la valutazione posta in essere dalla *Grande Chambre* resta un precedente importante che potrà essere utilizzato in futuro, proprio per giungere più facilmente ad una condanna del nostro Paese. In questa ottica, quindi, sembra condivisibile l'argomento fatto valere dai giudici di minoranza, nella loro opinione dissenziente, quando rilevano che per stabilire una violazione dell'art. 3 CEDU da parte della Svizzera, non è sufficiente stabilire che "*a significant number of asylum seekers are left without accommodation or accommodated in facilities without sufficient privacy, or even in insalubrious or violent conditions. It has to be assessed whether the applicants' individual circumstances should have led the Swiss authorities to conclude that there was a real risk of ill-treatment by the Italian authorities if the applicants were sent back to Italy*" (così a pag. 54 del testo inglese della sentenza *Tarakhel*).

In conclusione, quindi, una valutazione soltanto quantitativa degli standard di accoglienza interni italiani, tra l'altro a fronte di una valutazione d'insieme del sistema di accoglienza che non



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"*

presenterebbe nessuna carenza strutturale – come del resto ribadito anche dalla maggioranza dei giudici della *Grande Chambre* –, non può essere sufficiente da sola a dichiarare la violazione dell'art. 3 CEDU, nei confronti di uno Stato che, tra l'altro, esegue un trasferimento – e non un'espulsione o un respingimento – di un richiedente asilo sulla base di una normativa internazionale.

Si consideri, infatti, che la Svizzera, pur non facendo parte dell'Unione Europea, ha comunque ritenuto di dover ratificare il “Regolamento Dublino II”, recependo con esso anche il principio comunitario che stabilisce una presunzione assoluta di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, da parte di tutti i suoi Stati membri, inclusa quindi anche l'Italia.

Profili di diritto interno

- Regolamento CE n. 343/2003, c. d. “Regolamento Dublino II”, per la determinazione dello Stato membro della UE competente a valutare la domanda di protezione internazionale di cittadini stranieri extra-comunitari; testo recentemente modificato dal Regolamento n. 604/2013, c. d. “Regolamento Dublino III”.
- Direttiva n. 33/2013, c. d. “Direttiva Accoglienza”, recante norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, rifiuta attualmente nel Decreto legislativo n. 140/2005.

Precedenti

M. S. S. c. Belgique et Grèce, Grande Chambre, n. 30696/2009, decisione del 21 gennaio 2011;

Hirsi Jamaa et autres c. Italie, Grande Chambre, n. 27765/2009, decisione del 23 febbraio 2012;

diritti-cedu.unipg.it



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"*

Singh et autres c. Belgique, sez. II, n. 33210/2011, decisione del 2 ottobre 2012;

Mohammed Hussain et autres c. Pays-bas et Italie, sez. III, n. 27725/2010, decisione del 2 aprile 2013.

Riferimenti bibliografici

G. Bascherini, *Immigrazione e Diritti fondamentali: l'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007;

M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007;

M. Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, Jovene, 2011;

A. Ciervo, *La tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Europa: dal sistema europeo multilivello all'asylum shopping*, in *Rivista critica di diritto privato*, n. 1/2013, pp. 139-147.

(02. 12. 2014)