



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: *I limiti all'espulsione dello straniero tra lotta al terrorismo e diritti fondamentali non derogabili*

Autore: **MARIA CHIARA LOCCHI**

Sentenza di riferimento: Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Decisione del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* (ricorso n° 37201/06)

Parametro convenzionale: art. 3 Cedu

Parole chiave: espulsione, divieto di tortura, terrorismo internazionale, sicurezza nazionale

1. La decisione *Saadi c. Italia* del 28 febbraio 2008 rappresenta un fondamentale riferimento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di protezione dell'art. 3 Cedu a fronte di misure di espulsione di stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo internazionale. Nell'ambito di una giurisprudenza fortemente oscillante ed eterogenea negli esiti la Corte ha riaffermato e consolidato il carattere di previsione assoluta ed inderogabile dell'art. 3, negando fermamente qualsivoglia forma surrettizia di "fair balance" tra il divieto della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti e la tutela di altri valori pur fondamentali – quali, come nel caso di specie, la sicurezza pubblica minacciata dal terrorismo internazionale. La nettezza dell'affermazione dell'"assolutezza" del divieto *ex art. 3* – che si declina nel divieto di espulsione verso un paese a rischio di maltrattamenti dalla norma stessa vietati – costituisce infatti il profilo qualificante di tale pronuncia, che ribadisce le linee argomentative già espresse in precedenza dalla Corte (soprattutto nel caso *Chahal c. Regno Unito*, sent. 15 novembre 1996) riaffermandone con forza – e stavolta all'unanimità – i principi qualificanti, anche, e soprattutto, in tempi di accentuato allarme terroristico.

2. Il ricorrente – cittadino tunisino residente a Milano dalla fine degli anni '90 e titolare all'epoca dei fatti di un permesso di soggiorno per motivi familiari – era stato arrestato e sottoposto



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"*

a custodia cautelare nell'ottobre 2002 per associazione con finalità di terrorismo e accusato, tra l'altro, di aver ricoperto ruoli organizzativi e dirigenziali in un'organizzazione terroristica di matrice islamica, elaborandone la dottrina ideologica e impartendo gli ordini necessari per realizzarne gli obiettivi. Nonostante numerosi elementi raccolti nel corso delle indagini e del dibattimento di primo grado avessero portato ad emersione i contatti del ricorrente con gruppi islamici integralisti, non era stato possibile provare l'esistenza e lo scopo di un'associazione terroristica, con conseguente condanna del ricorrente per associazione a delinquere, oltre che per falso e ricettazione, ma non per terrorismo internazionale; contestualmente alla sentenza della Corte d'assise di Milano – appellata sia dal ricorrente che dal pubblico ministero – il Tribunale militare di Tunisi condannava in contumacia il Sig. Saadi a vent'anni di reclusione per appartenenza ad un'organizzazione terroristica operante all'estero in tempo di pace e per incitamento al terrorismo. Nell'agosto 2006 il ricorrente – nel frattempo scarcerato – veniva raggiunto da un ordine di espulsione emesso dal Ministero dell'Interno ai sensi della l. 155/2005 (c.d. "Legge Pisanu", di conversione del d.l. 144/2005 recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), in quanto ritenuto parte integrante ed attiva di una cellula terroristica di matrice islamica e quindi pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. A seguito del rigetto della domanda di asilo politico fondata sul timore, una volta in Tunisia, di essere carcerato e torturato nonché sottoposto a rappresaglie di carattere politico e religioso, il sig. Saadi presentava infine ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione degli artt. 3, 6 e 8 della Convenzione, chiedendo inoltre la sospensione o l'annullamento del decreto di espulsione ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte; quest'ultima, valutate le informazioni fornite dall'Italia sulla possibilità per il sig. Saadi di ricorrere contro la sentenza emessa dal tribunale tunisino, chiedeva al Governo italiano di sospendere l'espulsione fino a nuovo ordine.

3. A fronte delle argomentazioni del ricorrente in ordine all'esistenza di un serio rischio di subire torture una volta detenuto in Tunisia – a sostegno della quale egli allegava al ricorso i rapporti di *Amnesty International*, di *Human Rights Watch* e del Dipartimento di Stato americano – il Governo italiano opponeva sostanzialmente due ordini di ragioni. In primo luogo si cercava di minimizzare la configurabilità di detto rischio, sottolineando, da un lato, l'eccessiva indeterminatezza delle prove addotte dal ricorrente, compresi i rapporti delle organizzazioni internazionali, e, dall'altro, l'adesione della Tunisia a numerosi strumenti internazionali in materia di protezione dei diritti dell'uomo, nonché ad accordi con l'Italia e con la stessa Unione europea, che dimostrerebbero una base comune di rispetto dei diritti fondamentali (par. 111); a tal proposito, inoltre, il Governo italiano si era premurato di richiedere delle assicurazioni diplomatiche alla Tunisia, che aveva garantito di applicare leggi nazionali improntate al divieto di tortura e maltrattamenti e alla tutela dei diritti di difesa dei detenuti. In secondo luogo il Governo faceva presente alla Corte la necessità di tener conto dell'ampiezza del pericolo rappresentato dal terrorismo internazionale, in relazione al quale si rendeva opportuno considerare non solo i rischi



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"*

legati all'espulsione, ma anche quelli che sarebbero sorti in caso di non espulsione (par. 114). Particolarmente interessanti e degne di nota sono infine le valutazioni espresse dal Governo del Regno Unito, intervenuto nel caso ai sensi dell'art. 36 c. 2 della Convenzione, con l'obiettivo di ottenere dalla Corte la revisione, o almeno il chiarimento, dell'orientamento "assolutista" già espresso nel caso *Chahal* in tema di divieto di espulsione in presenza di un rischio reale di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti. Secondo il Regno Unito, infatti, tale principio aveva creato seri problemi agli Stati contraenti nel loro impegno di contrasto del terrorismo internazionale, rendendo praticamente impossibili le espulsioni che pure si rivelavano – nella ricostruzione decisamente opinabile del Governo britannico – l'unico strumento efficace nei confronti di sospetti terroristi che non avessero (ancora) commesso reati: il mero sospetto, dunque – in assenza di condanne penali o di prove sufficienti o comunque utilizzabili, in quanto prodotte da fonti confidenziali o dai servizi segreti – costituirebbe un elemento in grado di prevalere, nell'ottica di un bilanciamento, sul divieto sancito dall'art. 3. Ciò che proponeva il Governo del Regno Unito, in effetti, era il superamento della rigidità della Corte nel caso *Chahal* attraverso l'introduzione della possibilità di un bilanciamento, nei casi riguardanti minacce derivanti dal terrorismo internazionale, tra il rischio di trattamenti vietati ai sensi dell'art. 3 e la minaccia costituita dall'espellendo alla sicurezza nazionale e allo stesso diritto alla vita di cui all'art. 2; un'ulteriore, e inquietante, elemento di "flessibilizzazione" del divieto ex art. 3 era poi individuato nell'adattamento della prova del rischio di tortura alle considerazioni relative alla sicurezza nazionale, di modo che, a fronte di una minaccia seria e documentata dallo Stato convenuto, l'interessato avrebbe dovuto provare che "è più probabile che improbabile" la sua sottoposizione a trattamenti vietati dall'art. 3 (par. 122).

4. Nel richiamare i principi generali espressi dalla sua precedente giurisprudenza sulla questione – fondati sul riconoscimento del diritto degli Stati di controllare l'entrata, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri, sull'assenza nel sistema Cedu di un diritto all'asilo politico e sulla derivazione dall'art. 3 del divieto di espellere gli stranieri verso un paese nel quale rischiano di essere sottoposti a trattamenti vietati dalla norma stessa (par. 124-125) – la Corte dà modo di rilevare, da un lato, la fermezza con cui ha affermato fin da decisioni risalenti (es. *Irlanda c. Regno Unito*, sent. 8 gennaio 1978, § 163; *Chahal*, cit., § 79; *Selmouni c. Francia*, sent. 6 aprile 2000, § 95) il carattere "assoluto" e fondamentale del principio sancito dall'art. 3 anche in caso di pericolo pubblico che minacci la vita dello Stato e, dall'altro, la cautela con cui ha proceduto all'accertamento del rischio di violazione della stessa norma. Se rispetto al primo profilo, infatti, risultano ininfluenti i comportamenti delle persone coinvolte (*Chahal*, cit., § 79) e il tipo di reato di cui eventualmente l'espellendo sia ritenuto responsabile (*Indelicato c. Italia*, sent. 18 ottobre 2001, § 30 e *Ramirez Sanchez c. Francia*, sent. 4 luglio 2006, §§ 115-116), la considerazione del secondo aspetto impedisce di concludere nel senso di una tutela irragionevolmente ampia accordata dalla Corte agli stranieri colpiti da ordine di espulsione. Già nel caso *Chahal*, infatti, si affermava 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"*

necessità di procedere alla valutazione della potenziale violazione dell'art. 3 attraverso il ricorso a criteri rigorosi per l'individuazione del rischio di trattamenti vietati, tenendo conto della situazione generale del paese e delle circostanze specifiche riguardanti l'interessato (*Vilvarajah e al. C. Regno Unito*, sent. 30 ottobre 1991, § 108 *in fine*). È dunque riconfermata la prudenza della Corte nella suddetta valutazione, da operarsi con le dovute distinzioni – tra la “semplice possibilità di maltrattamenti per motivi di congiuntura instabile” nel paese e il rischio reale di tortura e trattamenti vietati dall'art. 3, così come tra la dimostrazione di una situazione di rischio generalizzato e gli ulteriori, necessari, elementi di prova a sostegno di lamentele specifiche (par. 131) – e la necessaria attenzione nella considerazione, ad esempio, dell'effettiva appartenenza del ricorrente ad un gruppo esposto a pratiche di maltrattamenti, anch'essi da accertare con la massima serietà (par. 131-132).

Da quanto riportato risulta quindi congruente il rigetto da parte della Corte delle argomentazioni proposte dal Governo britannico, essendo impossibile qualsiasi bilanciamento tra il rischio di maltrattamenti, da una parte, e, dall'altra, i motivi invocati per l'espulsione e i comportamenti delle persone considerate nonché qualsiasi aggravamento del livello di prova del rischio di maltrattamenti in funzione della pericolosità dell'espellendo: è dunque riaffermato con forza il principio, netto nella sua semplicità, per cui affinché un'espulsione sia contraria all'art. 3 Cedu è necessario e sufficiente che il suddetto rischio sia “reale e fondato su motivi seri e accertati” (par. 140). Nell'applicare tali criteri di giudizio alla valutazione del ricorso presentato dal Sig. Saadi – considerando allarmante e degna della massima attenzione la situazione descritta dai rapporti delle organizzazioni internazionali di cui sopra e non risolutivi gli elementi di segno contrario prodotti dal Governo italiano – la Corte ritiene illegittima, perché contraria all'art. 3, l'eventuale esecuzione dell'espulsione.

Come già accennato, l'affermazione costante negli anni del carattere inderogabile e assoluto del divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 Cedu non ha impedito alla Corte di “adattare” il principio di tutela della dignità umana, che l'art. 3 in ultima analisi sancisce, alle esigenze degli Stati in ordine al controllo dell'ingresso e del soggiorno dei migranti nel territorio nazionale. A dimostrazione di tale variabilità negli esiti concreti della giurisprudenza della Corte si tenga conto, ad esempio, della negazione della possibilità che la tutela di un caso singolo possa consentire una protezione “di massa” di casi analoghi senza la dovuta considerazione dell'interesse dello Stato (*Vilvarajah*, cit.; *Conka c. Belgio*, sent. 13 marzo 2001), dell'esclusione di qualsiasi valutazione dello stato di bisogno economico dai criteri alla luce dei quali accertare l'esistenza di “trattamenti inumani o degradanti”, dell'affermazione della legittimità dell'espulsione verso regioni “sicure” all'interno di un paese di per sé a rischio di tortura (*Chahal*, cit.; *S.S. c. Paesi Bassi*, 11 gennaio 2007). Appare evidente, dunque, come con la decisione nel caso *Saadi* la Corte abbia posto un punto fermo nella protezione dell'art. 3, in modo tanto più determinante se si considera – come la stessa Corte rileva nella sentenza – che l'emergenza legata alla minaccia



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"*

terroristica ha subito un'impressionante intensificazione a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, avviando su scala globale una fase di preoccupante compressione dei diritti e delle libertà fondamentali in nome della lotta al terrorismo e della difesa della sicurezza pubblica. Nell'opinione concorrente del giudice Myjer, alla quale ha aderito il giudice Zagrebelsky, l'importanza della pronuncia della Corte è rimarcata mirabilmente proprio in relazione alla tensione prodotta all'interno del sistema dei diritti fondamentali dalle misure repressive adottate in difesa della sicurezza pubblica: la tutela del diritto alla vita e alla sicurezza degli europei, nelle parole dei due giudici, non può essere garantita a qualsiasi prezzo, persino a rischio di intaccare gli stessi valori fondamentali che si vuole proteggere. La sentenza, dunque, sembra delineare una sorta di "modello europeo" di lotta al terrorismo, che trova nel divieto sancito all'art. 3 – dal quale si ricava un diritto di asilo *de facto* più ampio di quello previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato – un limite "assoluto" a garanzia dei diritti di tutti.

Precedenti

Soering c. Regno Unito, sentenza del 7 luglio 1989, serie A n° 161

Cruz Varas e altri c. Svezia, sentenza del 20 marzo 1991, serie A n° 201

Vilvarajah e altri c. Regno Unito, sentenza del 30 ottobre 1991, serie A n° 215

Chahal c. Regno Unito, sentenza del 15 novembre 1996, Rep. 1996-V, fasc. 22

Selmouni c. Francia, sentenza del 6 aprile 2000, n. 25803/94, ECHR 1999-V

Pronunce successive conformi

Ben Khemais c. Italia, sentenza del 24 febbraio 2009, n. 246/07 (Sect. 2), ECHR 2009

Abdelhedi c. Italia, sentenza del 24 marzo 2009, n. 2638/07 (Sect. 2)

Ben Salah c. Italia, sentenza del 24 marzo 2009, n. 38128/06 (Sect. 2)

Bouyahia c. Italia, sentenza del 24 marzo 2009, n. 46792/06 (Sect. 2)

Darraji c. Italia, sentenza del 24 marzo 2009, n. 11549/05 (Sect. 2)

Hamraoui c. Italia, sentenza del 24 marzo 2009, n. 16201/07 (Sect. 2)



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"

Profili di diritto interno

Corte costituzionale, sent. n. 432 del 10 dicembre 2007 (sulla legittimità costituzionale della mancata sospensione dell'impugnazione del provvedimento di espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo prevista dalla l. 155/2005)

Trib. di Sorvegl. Nuoro, ord. del 16 dicembre 2008 (sostituzione con altra misura di sicurezza della misura dell'espulsione di uno straniero condannato per associazione finalizzata al terrorismo, non più praticabile in seguito a richiesta di sospensione dell'esecuzione da parte della Corte europea di Strasburgo *ex art. 39 Cedu*)

Riferimenti bibliografici

BASCHERINI G. *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007

CONCOLINO B., *Divieto di tortura e sicurezza nazionale: il no della Corte europea dei diritti dell'uomo al bilanciamento nei casi di espulsione di presunti terroristi*, in *DPCE* 2008-3, pp. 1109-1117.

NASCIMBENE B., *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea e i diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002.

SILEONI S., *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in *Quad. cost.* 3/2009, pp. 719-720.

7/01/2010