



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:** Enforcement delle decisioni della Corte di Strasburgo - Divieto di tortura
- Titolo:** *Espulsione di stranieri, assicurazioni diplomatiche e obbligo di non-refoulement: riflessioni a margine del Caso Trabelsi*
- Autore:** DANIELA VITIELLO
- Sentenza di riferimento:** Corte eur.d.uomo, *Trabelsi c. Italia*, ricorso n. 50163/08, 13 aprile 2010
- Parametro convenzionale:** art. 1 CEDU, art. 3 CEDU, art. 8 CEDU, art. 34 CEDU, art. 46, par. 1 CEDU, art. 39 Reg. Corte EDU
- Parole chiave:** terrorismo internazionale, espulsione verso il paese d'origine, inosservanza delle misure cautelari, violazione del diritto di ricorso individuale, divieto assoluto di tortura e di ricorso a trattamenti disumani e degradanti, obbligo di *non-refoulement*, diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto a un rimedio effettivo

Il 13 aprile 2010 la II Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sul Caso *Trabelsi c. Italia*, nel quale veniva sollevata la questione della conformità agli obblighi derivanti dalla CEDU di una misura di espulsione verso il paese di origine emessa dal Governo italiano, ai sensi della normativa di conversione del decreto Pisanu (art. 3 della legge 155/2005). Il provvedimento colpiva un cittadino tunisino, già detenuto in Italia in base all'accusa di associazione con finalità di terrorismo internazionale (art. 270 bis del codice penale italiano) e di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

La controversia ebbe origine nel 2003, quando Mourad Trabelsi, cittadino tunisino regolarmente residente in Italia con la famiglia dal 1986, venne arrestato e posto in regime di detenzione provvisoria con l'accusa di appartenere a un gruppo fondamentalista islamico e di favorire l'immigrazione clandestina. Tre anni dopo fu condannato dalla Corte d'assise di Cremona a dieci anni e sei mesi di carcerazione e alla pena accessoria della deportazione nel paese d'origine al termine del periodo di detenzione in Italia, pena che venne mitigata dalla Corte d'assise d'appello di Brescia con la riduzione del periodo di detenzione a sette anni e la cassazione delle imputazioni di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare; infine, fu confermata dalla Corte di Cassazione e successivamente ridotta di ulteriori 485 giorni dal Tribunale di sorveglianza di Pavia. Nell'ottobre 2008, un mese prima del termine del periodo di detenzione che il sig. Trabelsi stava scontando in Italia, questi aveva presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando che il suo imminente trasferimento verso la Tunisia, deciso dalle autorità italiane, sarebbe avvenuto in



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"*

violazione degli artt. 3, 8 e 34 della CEDU, nutrendo egli il ragionevole sospetto di essere sottoposto in patria a tortura o trattamenti disumani e degradanti e di essere allontanato dai propri congiunti, qualora fosse stato espulso prima della pronuncia della Corte di Strasburgo. La motivazione addotta dal ricorrente si fondava sulla circostanza che nel 2005 una corte marziale tunisina lo avesse condannato in contumacia a dieci anni di carcerazione per reati legati al terrorismo internazionale e che esistessero prove concrete della sottoposizione dei condannati per tali reati in Tunisia a condizioni di carcerazione disumane e degradanti e a processi sommari in cui le prove erano estorte a mezzo di tortura. Infatti, le inchieste condotte da Amnesty International, Human Rights Watch e dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America dipingevano un quadro abbastanza allarmante in materia di rispetto dei diritti umani fondamentali dei detenuti nelle carceri tunisine, quadro che svuotava di attendibilità le rassicurazioni rilasciate dalle autorità tunisine al Governo italiano. In conseguenza dell'imminente potenziale pregiudizio cui il ricorrente sarebbe stato esposto in seguito all'espulsione, il Presidente della II Sezione della Corte EDU, facendo ricorso alle misure cautelari previste dall'art. 39 del Regolamento di procedura, aveva espresso al Governo italiano l'auspicio che il ricorrente non venisse consegnato alle autorità tunisine in pendenza di giudizio a Strasburgo, al fine di evitare di sottrarlo alla giurisdizione della Corte europea, di compromettere l'effettività del diritto a un ricorso individuale e di privare di effetto utile la decisione della Corte. In ragione di tale richiesta, la Commissione per i rifugiati di Milano aveva raccomandato l'emissione di un permesso di soggiorno di protezione umanitaria nei confronti del sig. Trabelsi, ma ciò non era servito a bloccare la procedura accelerata di espulsione per motivi di sicurezza nazionale, avviata dal Ministro dell'Interno in conformità all'art. 3 della legge n. 155/2005, confermata dal Tribunale di sorveglianza di Pavia e conclusasi con la consegna dell'imputato alle autorità tunisine in data 13 dicembre 2008 e la carcerazione dello stesso presso l'istituto detentivo di Saouaf. Il giorno precedente all'espulsione, l'ambasciatore italiano a Tunisi aveva chiesto una serie di garanzie al Ministro degli Esteri tunisino in merito al trattamento che sarebbe stato riservato al sig. Trabelsi al ritorno in patria e aveva altresì invitato il Governo tunisino a partecipare come parte terza a sostegno delle posizioni dell'Italia nel processo in corso a Strasburgo. A tali richieste non era stato dato alcun seguito da parte delle autorità di Tunisi, sebbene nel gennaio 2009 l'avvocatura generale presso la direzione generale dei servizi giudiziari del Governo tunisino avesse informato l'Italia che la Tunisia avrebbe garantito il diritto a un equo processo e condizioni dignitose di detenzione per il deportato, nel rispetto degli obblighi internazionali assunti in materia di diritti umani. Alla fine dello stesso anno, una nuova comunicazione proveniente dal Ministro degli Esteri, anch'essa sollecitata dall'Italia, confermava che al detenuto era data la possibilità di incontrare i congiunti e di ricevere cure mediche in carcere.

Due sono i nodi fondamentali intorno ai quali la Corte europea dei diritti dell'uomo struttura la sentenza nel caso in esame: la natura assoluta dell'obbligo di *non-refoulement* in capo agli stati membri della CEDU nei confronti di tutti gli individui che possano essere sottoposti a tortura o trattamenti disumani e degradanti in seguito all'espulsione e l'importanza del rispetto delle decisioni della Corte EDU da parte di tutti gli stati membri, al fine di garantire il corretto



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"*

funzionamento del sistema di tutela dei diritti europeo, avente il suo asse portante nella CEDU stessa.

In merito al principio di *non-refoulement*, la Corte si richiama al Caso *Saadi c. Italia*, nel quale aveva offerto un indiscutibile contributo al consolidamento su scala universale del principio di non respingimento come garanzia non assoggettabile ad alcun tipo di relativizzazione né di contemperamento, nemmeno con le esigenze di sicurezza nazionale e di lotta al terrorismo internazionale. In base al principio di effettività della tutela, la Corte EDU ribadisce che l'adesione a trattati internazionali sui diritti umani, la presenza di una legislazione nazionale posta a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e le assicurazioni diplomatiche dei paesi verso cui l'individuo viene espulso non possano ritenersi di per sé sufficienti a sciogliere gli stati parte della CEDU dagli obblighi discendenti dall'art. 3. Il grado di prudenza nella valutazione di siffatti elementi deve aumentare allorquando fonti affidabili rivelino un rischio sostanziale che gli individui espulsi siano sottoposti a tortura e di trattamenti disumani e degradanti nei paesi di destinazione, indipendentemente dalla circostanza che le pratiche contrarie ai principi della Convenzione siano poste in essere dalle autorità pubbliche o anche da esse meramente tollerate. Rispetto alla questione delle assicurazioni diplomatiche, la Corte si richiama alla risoluzione 1433/2005 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in cui si chiedeva al Governo americano, *inter alia*, di non rinviare o trasferire i detenuti basandosi sulle assicurazioni diplomatiche di paesi che ricorrono notoriamente e sistematicamente alla tortura e, comunque, di non espellerli in tutti i casi in cui non fosse rigorosamente provata l'assenza del rischio di maltrattamenti. Nel caso in commento, la Corte, valutando la situazione complessiva dell'amministrazione della giustizia in Tunisia, insieme alle informazioni su tale paese contenute nel rapporto annuale 2008 di Amnesty International, e prendendo atto dell'irreperibilità di referti medici sullo stato di salute del ricorrente, è arrivata alla conclusione che l'Italia non potesse fare affidamento in buona fede sulle assicurazioni diplomatiche fornite dalla Tunisia in merito al trattamento riservato al sig. Trabelsi. In ogni caso, queste rassicurazioni, pur essendo state richieste dall'Italia prima dell'esecuzione del provvedimento di espulsione, sono pervenute solo in seguito alla stessa e in forma assai generica. Inoltre, la legittimità delle stesse è posta in dubbio dalla Corte EDU che, richiamando la propria giurisprudenza nel Caso *Soldatenko c. Ucraina*, pone in luce l'assenza di qualunque certezza giuridica circa la competenza dell'Avvocato generale alla Direzione generale dei servizi giudiziari a impegnare la volontà dello Stato. Infine, sulla scia della giurisprudenza *Saadi c. Italia* e *Ismoilov e altri c. Russia*, la Corte ribadisce che la natura e la gravità dei reati commessi dallo straniero soggetto a una misura di espulsione, e quindi la sua *pericolosità* per la società ospitante, non possano in alcun modo rilevare nella valutazione del *rischio* reale di sottoposizione a pratiche disumane e degradanti dello stesso nel paese verso cui è espulso. Ne consegue che qualsiasi tentativo di strumentalizzare la circostanza che lo straniero costituisca una minaccia come giustificazione di un approccio più restrittivo e meno rigoroso all'obbligo di *non-refoulement* è ritenuto dalla Corte contrario all'art. 3 CEDU. Pertanto, l'Italia, nel procedere all'espulsione di Trabelsi verso la Tunisia, pur in presenza di un reale rischio di tortura, ha violato l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, constatazione che,



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'opinione della Corte, per la sua stessa gravità, rende superfluo l'esame delle doglianze proposte dal ricorrente ai sensi dell'art. 8.

Venendo al secondo punto fondamentale della pronuncia della Corte EDU, la posizione italiana nella fattispecie in esame risulta aggravata dall'inottemperanza alla richiesta di sospensione cautelare del provvedimento di espulsione avanzata dalla Corte in conformità all'art. 39 del Regolamento di procedura, che ha privato il ricorrente del diritto di articolare la propria difesa e la Corte della possibilità di esaminare efficacemente le ragioni del ricorrente. La Corte ha richiamato il Caso *Mamatkoulov e Askarov c. Turchia* per riaffermare che l'inadempimento a richiesta formulata costituisce un serio ostacolo all'esercizio del diritto a un ricorso individuale effettivo sancito dall'art. 34, diritto che le Alte parti contraenti si sono impegnate a rispettare e favorire; inoltre, in questo modo l'Italia non ha soltanto violato l'art. 34 ma è anche venuta meno all'obbligo di garantire i diritti stabiliti dalla Convenzione a ogni persona posta sotto la sua giurisdizione ex art. 1 e di conformarsi alle sentenze definitive della Corte ex art. 46, par. 1. La Corte ha, quindi, condannato l'Italia a risarcire il ricorrente per i danni morali ex art. 41 CEDU e al pagamento delle spese di giudizio.

La sentenza nel Caso *Trabelsi c. Italia* ribadisce quanto già dalla Corte disposto nel Caso *Khemais c. Italia* e si inserisce nel filone giurisprudenziale in materia di espulsione degli stranieri e divieto di *refoulement* inaugurato dalla Corte di Strasburgo con la sentenza resa dalla Grande Camera nel Caso *Saadi c. Italia*. Siffatto filone intende opporre un'autorevole risposta giuridica ai reiterati tentativi, messi in atto in anni recenti da diversi stati membri della CEDU, di indurre il foro di Strasburgo a ricalibrare la portata dell'obbligo di *non-refoulement* al fine di ampliare lo spazio di manovra statuale nella lotta al terrorismo internazionale. Tali tentativi si sostanziano, nella gran parte dei casi, nell'espulsione di individui sospettati o accusati di connessione al terrorismo internazionale, in base alla giustificazione della loro pericolosità sociale e previa richiesta di assicurazioni diplomatiche agli stati di destinazione in merito al rispetto dei diritti fondamentali degli stessi. Già nel 1996, la Corte aveva peraltro negato che tale prassi fosse in linea con gli obblighi derivanti dalla CEDU nel celebre Caso *Chahal v. Regno Unito*, in cui si era richiamata al risalente Caso *Soering c. Regno Unito*, per ricavare dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 3 l'assolutezza del divieto di espulsione verso uno Stato in cui un individuo corra il rischio di subire tali trattamenti. Questa impostazione, che assicura una protezione contro il rischio di *refoulement* che travalica ampiamente i confini delineati dagli artt. 32 e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, si basa sulla disgiunzione tra i concetti di pericolosità sociale dell'individuo che si intende espellere e rischio reale che costui subisca maltrattamenti contrari all'art. 3 CEDU in seguito all'espulsione, come dalla Corte lucidamente chiarito nel Caso *Saadi c. Italia*. Tentativi di introdurre siffatto "balancing test" erano già stati operati dal Regno Unito nel precedente Caso *Ramzy c. Paesi Bassi*. Il Governo britannico, in qualità di parte terza interveniente, aveva, inoltre, contestato l'incoerenza della giurisprudenza della Corte con la sovranità assoluta degli stati sulle politiche migratorie e con la circostanza che la Convenzione non sancisca il diritto d'asilo. Ancora, nel Caso *Saadi c. Italia*, lo Stato convenuto aveva utilizzato l'argomento 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"*

presunta sproporzione della tutela riconosciuta dalla giurisprudenza di Strasburgo in favore delle violazioni indirette dell'art. 3 rispetto a quelle dirette, nel tentativo di relativizzare l'obbligo di *non-refoulement*. Nessuno dei tentativi citati ha sortito l'effetto desiderato e anzi la Corte ha voluto ulteriormente ampliare la tutela offerta dall'art. 3 CEDU in materia di espulsione. Infatti, già in *Saadi c. Italia*, ma anche nel successivo Caso *N.A. c. Regno Unito*, ha affermato che le potenziali vittime di un provvedimento di espulsione in violazione dell'art. 3 CEDU possono essere sollevate dall'onere della prova specifica di rischio individuale ogni qual volta la diffusa e sistematica violazione del divieto di tortura nello Stato di destinazione sia desumibile dai rapporti di ONG indipendenti o di fonti governative. Il principio di effettività della tutela ha guidato la Corte anche nella valutazione delle assicurazioni diplomatiche. Infatti, la pratica di svariati stati membri di procedere all'espulsione, in conformità ad accordi di garanzia con i paesi di destinazione sul trattamento degli individui allontanati, non è stata ritenuta dalla Corte EDU contraria alla Convenzione *per se*. Piuttosto, la Corte si è arrogata il diritto e il dovere di valutare l'attendibilità di tali rassicurazioni nel singolo caso di specie, per verificarne idoneità a neutralizzare il rischio cui sia eventualmente esposto il destinatario della misura di allontanamento (si veda ad esempio *amplius* il Caso *Ismoilov c. Russia*).

Oltre ai profili fin qui considerati, la sentenza in commento aggiunge un ulteriore spunto di riflessione. Esso riguarda la capacità di tenuta dell'intero edificio della Convenzione europea qualora dovesse consolidarsi la tendenza degli stati membri a relativizzare il divieto indiretto di tortura e la prassi di non ottemperare alle decisioni della Corte di Strasburgo. Un esempio può essere offerto dalla reiterata violazione delle misure provvisorie previste dall'art. 39 del Regolamento di procedura della Corte da parte dell'Italia. Già nel 2005, nel Caso *Mamatkoulov e Askarov c. Turchia*, la Grande Camera aveva condannato la Turchia per violazione dell'art. 34, poiché, estradando precipitosamente due individui uzbeki posti sotto la sua giurisdizione in pendenza di giudizio a Strasburgo, e non tenendo in debita considerazione la richiesta di misure cautelari proveniente dalla Corte EDU, aveva ostacolato il diritto dei ricorrenti a un ricorso effettivo, nonché una disamina efficace del caso da parte della Corte. Negli ultimi anni tali misure provvisorie sono state ripetutamente utilizzate dalla Corte in casi che hanno visto l'Italia in posizione di convenuto. Anche nella fattispecie in commento, come nel precedente Caso *Khemais c. Italia* e nel successivo Caso *Mannai c. Italia*, la Corte di Strasburgo ha, infatti, reagito al potenziale *periculum in mora* corso dai ricorrenti chiedendo all'Italia di soprassedere all'espulsione. Tale richiesta è rimasta in tutti i casi disattesa e il 14 maggio 2010 il Governo italiano è arrivato a comunicare a Strasburgo che il provvedimento di espulsione nei confronti del sig. Mannai era stato adottato "in piena consapevolezza della misura cautelare indicata dalla CEDU". Ciò è avvenuto in base alle nuove norme in materia di espulsione, che conferiscono al Ministro dell'Interno o, su sua delega, al prefetto, il potere di predisporre l'immediata espulsione dello straniero "nei cui confronti vi siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali" (art. 3 della l. 155/2005). La reazione di Strasburgo non si è fatta attendere e il 19 maggio 2010 il Segretario generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland si è detto «profondamente rammaricato nel



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"*

constatare il ripetersi di simili azioni da parte delle autorità italiane», ammonendo che «[è] fondamentale che le misure adottate dalla Corte, riconosciute come giuridicamente vincolanti per la totalità delle Parti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siano rispettate da ogni Stato membro» e concludendo che «[q]ualsiasi azione contraria rischia di compromettere il sistema dei diritti umani, essenziale per la tutela di tutti i cittadini europei». Già in precedenza, e precisamente il 6 agosto 2009, la Commissione Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva affermato, in merito a un caso del tutto simile, l'assoluta inammissibilità che uno Stato membro della CEDU ignori le misure provvisorie vincolanti richieste dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e che tale comportamento è "vergognoso" per una "democrazia adulta" come l'Italia.

Giurisprudenza citata

Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, (ricorso n. 14038/88, [1989] 11 EHRR 439, sentenza del 7 luglio 1989)

Corte EDU, *Chahal c. Regno Unito*, (ricorso n. 22414/93, [1996] ECHR 54, sentenza del 15 novembre 1996)

Corte EDU, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, (ricorsi n. 46827/99 e 46951/99, [GC] 4 febbraio 2005)

Corte EDU, *Saadi c. Italia*, (ricorso n. 37201/06, sentenza del 28 febbraio 2008)

Corte EDU, *Ismoilov e altri c. Russia*, (ricorso n. 2947/06, sentenza del 24 aprile 2008)

Corte EDU, *Ramzy c. Paesi Bassi*, (ricorso n. 25424/05, decisione del 27 maggio 2008)

Corte EDU, *N.A. c. Regno Unito*, (ricorso n. 25904/07, sentenza del 17 luglio 2008)

Corte EDU, *Soldatenko c. Ucraina* (ricorso n. 2440/07, sentenza 23 ottobre 2008)

Corte EDU, *Ben Khemais c. Italia*, (ricorso n. 246/07, sentenza del 24 febbraio 2009)

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"*

Corte EDU, *Mannai c. Italia*, (ricorso n. 9961/10, comunicato all'Italia il 23 giugno 2010)

Riferimenti bibliografici

Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Resolution 1433 (2005) – Lawfulness of detentions by the United States in Guantánamo Bay*, documento disponibile on-line all'indirizzo: http://assembly.coe.int/Mai.n.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1433.htm#_ftn1 [ultimo accesso il 15 settembre 2010]

Däubler-Gmelin H., Pourgourides C., *Nuovo caso di flagrante inosservanza da parte dell'Italia delle misure provvisorie vincolanti richieste dalla CEDU*, Comunicato stampa - 615(2009), Strasburgo, 6 agosto 2009, documento accessibile on-line all'indirizzo: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1481061&Site=COE> [ultimo accesso il 16 settembre 2010]

Giannelli A., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Rivista di diritto internazionale», 2008, 91 (2), pp. 449-455

Hammarberg T., *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, Strasburgo, 16 April 2009, CommDH(2009)16, documento accessibile on-line all'indirizzo: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> [ultimo accesso il 16 settembre 2010]

Jagland T., *Preoccupazione per le ripetute espulsioni da parte delle autorità italiane, dichiarazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa*, Comunicato stampa - 403(2010), Strasburgo, 19 maggio 2010, documento accessibile on-line all'indirizzo: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR403\(2010\)&Language=Italian&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR403(2010)&Language=Italian&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE) [ultimo accesso il 16 settembre 2010]

Saccucci A., *Espulsione, terrorismo e natura assoluta dell'obbligo di non-refoulement*, in «I diritti dell'uomo: cronache e battaglie», 2008, fasc. II, pp. 33-38.

(3.11.2010)