

Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia – Grande Chambre – sentenza 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09)

Lotta all'immigrazione clandestina – Stranieri respinti – Giurisdizione dello Stato fuori del territorio nazionale – Respingimento verso un paese con rischio di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU – Violazione dell'art. 3 CEDU – Sussiste.

Respingimento verso un paese con rischio di rimpatrio arbitrario – Violazione dell'art. 3 CEDU – Sussiste.

Divieto di espulsioni collettive – Portata extraterritoriale del divieto – Violazione dell'art. 4 Protocollo n. 4 CEDU – Sussiste.

Carattere non sospensivo del ricorso – Violazione dell'art. 13 CEDU in connessione con l'art. 3 CEDU e l'art. 4 Protocollo n. 4 CEDU – Sussiste.

Le azioni di Stati contraenti compiute a bordo di navi battenti la bandiera dello Stato, anche fuori del territorio nazionale, rientrano nella giurisdizione della Corte EDU ai sensi dell'art. 1 CEDU.

L'esecuzione di un ordine di respingimento di stranieri costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, quando vi sono motivi seri ed accertati che depongono per un rischio reale che lo straniero subisca nel Paese di destinazione trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione.

L'esecuzione di un ordine di respingimento di stranieri costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, quando non vi sono garanzie sufficienti che permettano di escludere che lo straniero subisca, nel Paese di destinazione, un rimpatrio arbitrario.

L'allontanamento di un gruppo di stranieri effettuato fuori del territorio nazionale, in presenza di giurisdizione dello Stato, senza che venga esaminata la situazione personale di ciascun componente del gruppo e senza che ciascuno possa presentare argomenti contro l'allontanamento, integra una violazione del divieto di espulsioni collettive di cui all'art. 4 Protocollo n. 4 CEDU la cui portata deve considerarsi anche extraterritoriale.

Il ricorso *ex art.* 13 CEDU contro la misura dell'espulsione collettiva vietata dall'art. 4 Protocollo n. 4 CEDU deve avere carattere sospensivo, a causa delle conseguenze potenzialmente irreversibili dell'esecuzione della misura.

Fatto. I ricorrenti, undici somali e tredici eritrei, avevano lasciato la Libia per raggiungere l'Italia via mare, in ragione dello scoppio delle ostilità che avrebbero poi portato al rovesciamento di Gheddafi.

Il gruppo che aveva lasciato la Libia era costituito da circa duecento persone. Il 6 maggio 2009 le imbarcazioni partite dalla Libia erano state intercettate, a 35 miglia marine a sud di Lampedusa (Agrigento) all'interno della zona marittima di ricerca e salvataggio rientrante nella giurisdizione di Malta, da tre navi della Guardia di Finanza e della Guardia costiera italiane; le persone occupanti le imbarcazioni erano state trasferite sulle navi italiane e, poi, ricondotte a Tripoli.

I ricorrenti sostenevano di non essere stati informati dalle autorità italiane della loro vera destinazione e di non essere stati sottoposti ad alcuna procedura di identificazione. Tutti i loro effetti personali, compresi i documenti di identificazione, erano stati confiscati dai militari. Arrivati al porto di Tripoli, i migranti erano stati consegnati alle autorità libiche. I ricorrenti affermavano che la consegna era avvenuta con la forza.

Nel mese di maggio del 2009, il Ministro dell'Interno italiano, intervenendo al Senato, aveva affermato che le operazioni di intercettazione e di rinvio in Libia erano avvenute in esecuzione degli accordi bilaterali conclusi con la Libia ed erano da collocarsi nell'ambito dell'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina. Era anche risultato che due dei ricorrenti erano deceduti dopo la consegna alle autorità libiche e in circostanze sconosciute. A quattordici di essi era stato accordato lo *status* di rifugiato dall'ufficio dell'HCR di Tripoli, tra giugno e ottobre 2009.

A seguito della rivolta scoppiata in Libia nel febbraio 2011, la qualità dei contatti tra i ricorrenti e i loro rappresentanti era peggiorata.

Al momento dell'emanazione della sentenza gli avvocati erano in contatto con sei dei ricorrenti.

I ricorrenti lamentavano di essere stati esposti, in conseguenza del respingimento, al rischio di subire torture o trattamenti inumani e degradanti in Libia, nonché nei rispettivi paesi di origine (Eritrea e Somalia), invocando l'articolo 3 CEDU. I ricorrenti affermavano, altresì, di essere stati oggetto di una espulsione collettiva priva di qualsiasi base legale, invocando l'articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU. Infine, invocando l'art. 13 della Convenzione, lamentavano di non aver beneficiato di un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale per difendere le situazioni giuridiche soggettive riconducibili agli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4 CEDU.

Diritto.

Sulla giurisdizione (art. 1 CEDU). La Corte ricorda preliminarmente che la giurisdizione di uno Stato contraente, ai sensi dell'articolo 1 CEDU, è principalmente territoriale, ma che, in circostanze eccezionali, l'esercizio della giurisdizione possa essere integrato da azioni degli Stati contraenti compiute o produttive di effetti fuori del territorio. Una di queste circostanze è il compimento di azioni a bordo di navi battenti la bandiera di uno Stato contraente. Poiché nel caso di specie gli avvenimenti si sono svolti in alto mare, a bordo di navi militari battenti bandiera italiana, ed una nave che navighi in alto mare è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera, il caso di specie è proprio un caso di esercizio extraterritoriale della giurisdizione.

Sul trattamento inumano e degradante (art. 3 CEDU). Sebbene gli Stati contraenti abbiano il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei non residenti, tuttavia l'espulsione, l'extradizione e ogni altra misura di allontanamento di uno straniero rilevano ai fini dell'articolo 3 CEDU qualora vi siano motivi seri ed accertati per ritenere che l'interessato corra il rischio reale, nel Paese di destinazione, di essere sottoposto ad un trattamento contrario all'articolo 3. Se sussistono tali motivi, lo Stato contraente che effettua la misura di allontanamento è responsabile di una violazione dell'articolo 3 CEDU. La Corte ritiene che tali motivi sussistano con riguardo alla situazione della Libia, e che le autorità italiane lo dovevano sapere.

La Corte afferma che la violazione dell'articolo 3 da parte di uno Stato contraente può sussistere anche allorquando il Paese di destinazione non offra garanzie sufficienti che permettano di evitare che lo straniero venga espulso verso il suo Paese di origine senza che si valuti il rischio che in quest'ultimo subisca trattamenti contrari all'articolo 3. La Corte osserva che tale obbligo assume ancora maggior rilievo nei casi in cui il Paese intermedio non è uno Stato contraente della Convenzione. Compito della Corte, nel caso di specie, è verificare l'esistenza di garanzie tali da permettere di evitare un respingimento arbitrario effettuato dal Paese intermedio verso il Paese di origine degli interessati. I paesi di origine erano l'Eritrea e la Somalia: in essi vi era il rischio di trattamenti contrari all'art. 3, secondo la Corte. La Corte ritiene che le autorità italiane dovevano sapere che la Libia non offriva le garanzie di cui sopra. Pertanto, anche con riferimento all'esposizione degli interessati al rischio di un rimpatrio arbitrario, sussiste una violazione dell'articolo 3 da parte dell'Italia.

Sul divieto di deportazioni collettive (art. 4 Prot. n. 4 CEDU). La Corte è chiamata per la prima volta ad esaminare la questione dell'applicabilità dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 a un caso di allontanamento di stranieri verso uno Stato terzo effettuato fuori dal territorio nazionale. Facendosi guidare dagli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la Corte deve precisare il senso comune che assumono i termini, tenendo conto del loro contesto e dell'oggetto e dello scopo della disposizione da cui sono tratti. Inoltre, la Corte rammenta che tale disposizione fa parte di un trattato volto alla protezione effettiva dei diritti dell'uomo e che la Convenzione va interpretata in modo "sistematico", ovvero in maniera tale da farne emergere la coerenza interna e

l'armonia tra le sue parti. Nell'attività interpretativa non sono irrilevanti neanche le norme e i principi di diritto internazionale applicabili ai rapporti tra le Parti contraenti. Possono costituire un mezzo complementare di interpretazione anche i lavori preparatori della Convenzione, per ottenere una conferma del risultato raggiunto o per chiarire un significato quando esso sarebbe altrimenti ambiguo, oscuro o manifestamente assurdo e irragionevole (articolo 32 della Convenzione di Vienna).

La Corte osserva che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 non contiene alcun riferimento alla nozione di territorio, a differenza dell'articolo 3 dello stesso Protocollo (laddove si riferisce alla portata territoriale del divieto di espulsione dei cittadini) e dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 (in tema di garanzie processuali in caso di espulsione di stranieri residenti regolarmente nel territorio dello Stato). La Corte riconosce che i lavori preparatori non sono espliciti con riguardo al campo di applicazione e alla portata dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, ma conclude che comunque essi non si oppongono ad una applicazione extraterritoriale dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Dal momento che lo scopo e il senso della disposizione devono essere analizzati alla luce del principio per cui la Convenzione va interpretata tenendo conto delle condizioni attuali, e che le garanzie della Convenzione devono ricevere un'interpretazione che le renda concrete ed effettive, e non teoriche ed illusorie, la Corte arriva alla conclusione che il divieto di cui all'articolo 4 del Protocollo abbia una portata anche "extraterritoriale". Infatti – argomenta la Corte – l'art. 4 del Protocollo n. 4 mira ad impedire che un certo numero di stranieri venga allontanato da uno Stato senza che venga esaminata la situazione personale di ciascuno di loro e senza che ciascuno abbia la possibilità di contestare motivatamente il provvedimento di allontanamento.

Una lettura dell'art. 4 che ne limita l'applicabilità ai provvedimenti presi sul territorio nazionale priverebbe l'articolo di qualsiasi effetto utile con riguardo ai casi in cui l'allontanamento viene ordinato fuori del territorio nazionale. La ricaduta pratica è una disparità di trattamento tra i migranti partiti via terra, che avrebbero diritto ad un esame della loro situazione personale prima di essere espulsi, e migranti che sono partiti via mare senza essere riusciti a raggiungere le frontiere dello Stato, che non avrebbero quel diritto. Circoscrivere la portata dell'art. 4, inoltre, comporterebbe la creazione di uno spazio di "non diritto" in cui gli individui non potrebbero godere dei diritti e delle garanzie previsti dalla Convenzione. Nel caso di specie, la Corte constata che il trasferimento verso la Libia è stato eseguito in assenza di qualsiasi forma di esame della situazione individuale di ciascun ricorrente. Pertanto, la responsabilità dello Stato emerge anche con riguardo all'art. 4 del Protocollo n. 4.

Sul ricorso effettivo (art. 13 CEDU). L'art. 13 CEDU prevede il diritto a un ricorso effettivo davanti ad un'autorità nazionale, nei casi di violazioni dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione. Quando l'art. 13 è connesso con l'art. 3, diventa estremamente importante che il ricorso effettivo di cui all'art. 13 comporti un esame indipendente e rigoroso. Inoltre, quando l'art. 13 è collegato all'art. 4 del Protocollo n. 4, il ricorso deve avere effetto sospensivo, perché le conseguenze della misura controversa potrebbero essere irreversibili. La Corte ritiene che i ricorrenti siano stati privati di ogni via di ricorso atta a contestare l'allontanamento sulla base degli artt. 3 CEDU e 4 del Protocollo n. 4 e ad ottenere un controllo attento e rigoroso prima dell'esecuzione dell'allontanamento. Quindi, secondo la Corte è stato violato anche l'art. 13 combinato con gli articoli 3 CEDU e 4 del Protocollo n. 4, ragion per cui non è neanche possibile rimproverare ai ricorrenti di non aver correttamente esaurito le vie di ricorso interne.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 4 codice della navigazione

Accordo bilaterale di cooperazione tra Italia e Libia per la lotta contro l'immigrazione clandestina (29 dicembre 2007) e Protocolli addizionali del 29 dicembre 2007 e 4 febbraio 2009

Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia del 30 agosto 2008

Art. 1 Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati

Art. 33 §1 Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati

Art. 92 Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

Art. 94 Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

Art. 98 Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

Punto 3.1.9 Convenzione SAR

Art. 19 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Art. 3 Regolamento (CE) n. 562/2006

Decisione del Consiglio 2010/252/UE

Art. 1 CEDU

Art. 3 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 1 CEDU – sull'esercizio della giurisdizione: *Loizidou c. Turchia*, sentenza del 23 marzo 1995, § 62; *Al-Skeini ed altri c. Regno Unito*, n. 55721/07, § 132 e 136, 7 luglio 2011; *Medvedyev ed altri c. Francia*, n. 3394/03, 29 marzo 2010, § 67.

Art. 3 CEDU – sul divieto di effettuare misure di allontanamento verso paesi in cui lo straniero potrebbe subire trattamenti contrari all'art. 3: *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 86; *H.L.R. c. Francia*, 29 aprile 1997, §34; *Jabari c. Turchia*, n. 40035/98, §38; *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, n. 1948/04, §135, 11 gennaio 2007; *Saadi c. Italia*, n. 37201/06, § 126, 28 febbraio 2008. Sull'obbligo di assicurarsi che il paese intermedio offra garanzie sufficienti che permettano di evitare che lo straniero venga espulso verso il paese di origine senza che si valuti il rischio di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU: *T.I. c. Regno Unito*, n. 43844/98.

Art. 4 Protocollo n. 4 CEDU – sulla portata del divieto di espulsioni collettive: *Henning Becker c. Danimarca*, n. 7011/75, decisione 3 ottobre 1975; *Andric c. Svezia*, n. 45917/99, 23 febbraio 1999, *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99; *Davydov c. Estonia*, n. 16387/03, 31 maggio 2005; *Berisha e Haljiti c. ex-Repubblica jugoslava di Macedonia*, n. 18670/03, 16 giugno 2005; *Sultani c. Francia*, n. 45223/05; *Ghulami c. Francia*, n. 45302/05, 7 aprile 2009; *Dritsas c. Italia*, n. 2344/02, 1° febbraio 2011.

Art. 13 CEDU – sul necessario carattere sospensivo del ricorso quando le conseguenze delle misure controverse possono essere irreversibili: *Čonka c. Belgio*, n. 51564/99; *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia*, n° 25389/05, §66.

Opinioni concordanti

Giudice Pinto De Albuquerque