

L'esigenza di combattere il terrorismo non legittima l'espulsione nei Paesi a rischio

Corte europea dei diritti dell'uomo - Grande camera
Sentenza 28 febbraio 2008 - Ricorso n. 37201/06
(Presidente Costa; Saadi contro Italia)

LA MASSIMA

- **Stranieri - Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 3 - Estradizione - Divieto di espellere uno straniero in presenza di un rischio effettivo che, in caso di espulsione, sia sottoposto a tortura o ad altri trattamenti inumani o degradanti - Carattere assoluto del divieto - Elementi che attestano l'esistenza di un rischio effettivo di maltrattamenti in caso di espulsione - Assicurazioni diplomatiche fornite dallo Stato di destinazione. (Cedu, articolo 3)**

I motivi che determinano la decisione di espellere uno straniero sono irrilevanti al fine di valutare se esista il rischio che, in caso di espulsione, tale individuo sia sottoposto a maltrattamenti in violazione dell'articolo 3 della Convenzione. In particolare, dato il carattere assoluto del divieto di tortura, non è possibile tenere conto, ai fini della valutazione del rischio di maltrattamenti, della condotta - per quanto deprecabile o pericolosa - posta in essere dall'individuo in questione.

Procedimento

1. All'origine del caso vi è un ricorso (n. 37201/06), proposto dinanzi alla Corte il 14 settembre 2006, contro la Repubblica italiana da un cittadino tunisino, Nassim Saadi («il ricorrente»), in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Omissis

3. Il ricorrente adduceva che l'esecuzione della decisione di espellerlo verso la Tunisia lo avrebbe esposto al rischio di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione e a un flagrante diniego di giustizia (articolo 6 della Convenzione). Inoltre, questa misura avrebbe leso il suo diritto al rispetto della vita familiare (articolo 8 della Convenzione) e sarebbe stata adottata in spregio alle garanzie procedurali accordate dall'articolo 1 del Protocollo n. 7.

4.-8. Omissis

In fatto

1) LE CIRCOSTANZE DEL CASO

9. Il ricorrente è nato nel 1974 e risiede a Milano.

10. Il ricorrente, entrato in Italia in una data imprecisata tra il 1996 e il 1999, era titolare di un permesso di soggiorno rilasciato il 29 dicembre 2001 dalla Questura di Bologna per motivi di famiglia. La data di scadenza del permesso era fissata all'11 ottobre 2002.

A) I procedimenti penali a carico del ricorrente in Italia e in Tunisia

11. Il 9 ottobre 2002, il ricorrente sospettato, tra l'altro, di terrorismo internazionale (articolo 270-bis del Codice Penale), fu arrestato e posto in detenzione provvisoria. Successivamente, il ricorrente e altre cinque persone furono rinviati a giudizio davanti alla corte d'assise di Milano.

12.-13. Omissis

14. Con sentenza del 9 maggio 2005, la corte d'assise di Milano modificò la qualifica giuridica del primo capo d'imputazione. Ritenne che i fatti contestati non fossero costitutivi del reato di terrorismo internazionale ma di associazione per delinquere. Condannò il ricorrente a quattro anni e sei mesi di reclusione per questa ultima imputazione e per falsificazione di documenti e ricettazione. Assolse il ricorrente dall'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina in quanto i fatti contestati non sussistevano.

15. La corte d'assise comminò al ricorrente la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni e ordinò che, dopo aver scontato la pena, l'interessato fosse espulso dal territorio italiano.

16.-21. Omissis

22. Il ricorrente e il pubblico ministero interposero appello. Il primo chiese il proscioglimento da tutti i capi d'imputazione, mentre il secondo chiese la condanna dell'imputato anche per terrorismo internazionale e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

23. Nel suo appello, il pubblico ministero osservò

che secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, gli elementi costitutivi dell'imputazione di terrorismo internazionale sussistevano anche in mancanza di un atto di violenza, essendo sufficiente l'esistenza di un progetto di commettere tale atto. Inoltre, un atto poteva essere di natura terroristica anche se era destinato ad essere compiuto nel contesto di un conflitto armato, a condizione tuttavia che i suoi autori non fossero membri delle «forze armate di un Stato» o di un «gruppo insurrezionale».

Omissis

24.-25. *Omissis*

26. Il 13 marzo 2006, la corte d'assise di appello di Milano sollevò la eccezione di incostituzionalità dell'articolo 593 § 2 del Codice di procedura penale («Cp»). La disposizione, come modificata dalla Legge 20 febbraio 2006 n. 46 stabilisce che l'imputato e il pubblico ministero possono appellare contro le sentenze di proscioglimento soltanto qualora, dopo il giudizio di primo grado, sopravvengano o si scoprono nuove prove decisive. La corte d'assise di appello ordinò la sospensione del procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.

27. Con sentenza n. 26 del 6 febbraio 2007, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni interne pertinenti nella parte in cui esse escludono che il pubblico ministero possa appellare contro tutte le sentenze di proscioglimento e nella parte in cui gli appelli proposti dal pubblico ministero anteriormente all'entrata in vigore della Legge 20 febbraio 2006 n. 46 sono inammissibili. La Corte costituzionale osservò specificamente che la legge citata non rispettava il giusto equilibrio che deve regnare, nel processo penale, tra i diritti della difesa e quelli del pubblico ministero.

28. La prima udienza dinanzi la corte d'assise di appello di Milano fu fissata per il 10 ottobre 2007.

29. Nel frattempo, l'11 maggio 2005, due giorni dopo la pronuncia della sentenza della corte d'assise di Milano, il tribunale militare di Tunisi condannò il ricorrente in contumacia a vent'anni di reclusione per partecipazione a un'organizzazione terrorista operante all'estero in tempo di pace e per istigazione al terrorismo. Il condannato fu inoltre privato dei suoi diritti civili e sottoposto a «controllo amministrativo» per un periodo di cinque anni. Il ricorrente sostiene di aver appreso della sua condanna soltanto il 2 luglio 2005, quando il dispositivo della sentenza, divenuta definitivo, era stato notificato a suo padre.

30. Il ricorrente adduce che la sua famiglia e il suo avvocato non sono in grado di ottenere una copia della sentenza di condanna pronunciata dal tribunale militare di Tunisi. Queste affermazioni sono confermate dalle dichiarazioni del legale tunisino del ricorrente. Con lettera del 22 maggio 2007, indirizzata al Presidente della Repubblica tunisina e al Ministro tunisino della giustizia

e dei diritti umani, i suoi rappresentanti dinanzi la Corte hanno sollecitato la trasmissione della sentenza in questione. L'esito di tale richiesta non è noto.

B) Il decreto di espulsione emesso nei confronti del ricorrente e i ricorsi presentati da quest'ultimo per impedire l'esecuzione del provvedimento e ottenere un permesso di soggiorno e/o il riconoscimento dello status di rifugiato

31. Il 4 agosto 2006, il ricorrente, detenuto ininterrottamente dal 9 ottobre 2002, fu rimesso in libertà.

32. L'8 agosto 2006, il ministro degli interni ordinò la sua espulsione verso la Tunisia, in applicazione delle disposizioni del decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 («Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito in Legge 31 luglio 2005 n. 155). Osservò che, come «risultava dagli atti del fascicolo», il ricorrente aveva avuto un «ruolo attivo» all'interno di un'organizzazione incaricata di fornire supporto logistico e finanziario a persone appartenenti a cellule integraliste islamiche in Italia e all'estero. Pertanto, il suo comportamento era motivo di turbativa per l'ordine pubblico e di pericolo per la sicurezza nazionale.

33. Il ministro precisò che il ricorrente sarebbe potuto tornare in Italia soltanto sulla base di un'autorizzazione ministeriale *ad hoc*.

34. Il ricorrente fu trasferito in un centro di permanenza temporanea di Milano. L'11 agosto 2006, il decreto di espulsione fu convalidato dal giudice di pace di Milano.

35. L'11 agosto 2006, il ricorrente chiese asilo politico. Affermò di essere stato condannato in contumacia a Tunisi per motivi di natura politica e di temere di essere sottoposto a torture e a «rappresaglie politiche e religiose». Con decisione del 16 agosto 2006, il Questore di Milano dichiarò tale domanda inammissibile in quanto il ricorrente costituiva un pericolo per la sicurezza dello Stato.

36.-37. *Omissis*

38. La decisione del Questore del 16 agosto 2006 (paragrafo 35 sopra) fu notificata al ricorrente il 14 settembre 2006. L'interessato non interpose appello.

Omissis

39. Il 14 settembre 2006, il ricorrente, invocando l'articolo 39 del Regolamento chiese alla Corte di sospendere o annullare il provvedimento di espulsione verso la Tunisia.

Omissis

40. *Omissis*

41. Il 5 ottobre 2006, la Corte decise di applicare l'articolo 39 del suo Regolamento. Chiese al Governo di sospendere l'espulsione del ricorrente fino a nuovo ordine.

42.-45. *Omissis*

46. In data imprecisata, il ricorrente presentò ricor-

DIRITTO INTERNAZIONALE

STRANIERI

so anche al Tribunale Amministrativo Regionale («il Tar») della Lombardia chiedendo l'annullamento del decreto di espulsione del 6 ottobre e la sospensione della sua esecuzione.

47. Con decisione del 9 novembre 2006, il Tar Lombardia dichiarò che non vi era alcun motivo di decidere sulla richiesta di sospensione e dispose la trasmissione del fascicolo al Tar Lazio, la giurisdizione competente *ratione loci*.

48. Il Tar Lombardia osservò in particolare che la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva già sollecitato la sospensione dell'esecuzione del decreto contestato e, di conseguenza, aveva sanato il pregiudizio che il ricorrente avrebbe potuto lamentare.

49.-50. *Omissis*

C) Le assicurazioni diplomatiche richieste dall'Italia alla Tunisia

51. Il 29 maggio 2007, l'ambasciata italiana a Tunisi indirizzò una nota verbale al governo tunisino per chiedere assicurazioni diplomatiche secondo le quali, in caso di espulsione verso la Tunisia, il ricorrente non sarebbe stato sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione e non avrebbe subito alcun flagrante diniego di giustizia.

52.-55. *Omissis*

D) La situazione familiare del ricorrente

56.-57. *Omissis*

II) IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

58.-94. *Omissis*

In diritto

I) SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

95. Il ricorrente sostenne che l'esecuzione della sua espulsione lo avrebbe esposto a un rischio di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione, che è così formulato:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

96. Il Governo si oppone a questa tesi.

A) *Sulla ricevibilità*

97. La Corte constata che tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Rileva altresì che non contrasta con nessun altro motivo di irricevibilità. È quindi opportuno dichiararla ricevibile.

B) *Sul merito*

1. Argomentazioni delle parti

98.-123. *Omissis*

3. Valutazione della Corte

a) *Principi generali*

i) *Responsabilità degli Stati contraenti in caso di espulsione*

124. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, gli Stati contraenti hanno, in virtù di un principio di

diritto internazionale consolidato e fatti salvi gli obblighi che ad essi derivano dai trattati, compresa la Convenzione, il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri (vedi, tra molte altre, Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito, sentenza del 28 maggio 1985, serie A n. 94, § 67, e Boujlifa c. Francia, sentenza del 21 ottobre 1997, Raccolta 1997 VI, § 42). La Corte nota anche che né la Convenzione né i suoi Protocolli sanciscono il diritto all'asilo politico (Vilvarajah e altri c. Regno Unito, sentenza del 30 ottobre 1991, serie A n. 215, § 102, e Ahmed c. Austria, sentenza del 17 dicembre 1996, Raccolta 1996 VI, § 38).

125. Tuttavia, l'espulsione da parte di uno Stato contraente può sollevare un problema in relazione all'articolo 3, e dunque impegnare la responsabilità dello Stato in causa ai sensi della Convenzione, quando vi siano motivi seri e certi di ritenere che l'interessato, se espulso verso il paese di destinazione, correrebbe un rischio reale di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3. In tal caso, l'articolo 3 comporta l'obbligo di non espellere la persona in questione verso tale paese (Soering c. Regno Unito, sentenza del 7 luglio 1989, serie A n. 161, §§ 90-91, Vilvarajah e altri precitata, § 103, Ahmed precitata, § 39, H.L.R. c. Francia, sentenza del 29 aprile 1997, Raccolta 1997 III, § 34, Jabari c. Turchia, n. 40035/98, § 38, CEDU 2000-VIII e Salah Sheekh c. Paesi Bassi, n. 1948/04, § 135, 11 gennaio 2007).

126. In questo tipo di cause, la Corte è dunque chiamata a valutare la situazione nel paese di destinazione alla luce delle esigenze dell'articolo 3. Ciononostante, non si tratta di stabilire o di dimostrare la responsabilità di questo paese, ai sensi del diritto internazionale generale o della Convenzione o di altri atti. Se una responsabilità sussiste o può sussistere ai sensi della Convenzione, è quella dello Stato contraente, per aver posto in essere un atto che ha come risultato diretto di esporre qualcuno a un rischio di maltrattamenti proibiti (Mamatkoulov e Askarov c. Turchia [GC], n. 46827/99 e 46951/99, § 67, CEDU 2005-I).

127. L'articolo 3, che proibisce, in termini assoluti, la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche. Non contempla restrizioni, e in ciò contrasta con la maggior parte delle clausole normative della Convenzione e dei Protocolli 1 e 4, e non ammette deroghe ai sensi dell'articolo 15, anche se un pericolo pubblico minaccia la vita della nazione (Irlanda c. Regno Unito, sentenza 8 gennaio 1978, serie A n. 25, § 163, Chahal precitata, § 79, Selmouni c. Francia [GC], n. 25803/94, § 95, CEDU 1999-V, Al-Adsani c. Regno Unito [GC], n. 35763/97, § 59, CEDU 2001-XI e Chamaiev e altri c. Georgia e Russia, n. 36378/02, § 335, CEDU 2005-III). Essendo assoluto il divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, quali che siano i comportamenti dalla persona interessata (Chahal precitata, § 79) la natura della viola-

DIRITTO INTERNAZIONALE

STRANIERI

zione contestata al ricorrente è irrilevante ai fini dell'articolo 3 (Indelicato c/ Italia, n. 31143/96, § 30, 18 ottobre 2001 e Ramirez Sanchez c. Francia [GC], n. 59450/00, §§ 115-116, 4 luglio 2006).

ii) Elementi utilizzati per valutare il rischio di esposizione ai trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione

128. Nello stabilire se sono stati dimostrati motivi seri e certi di ritenere che esista un rischio reale di trattamenti incompatibili con l'articolo 3, la Corte si appoggia sull'insieme degli elementi che le vengono forniti o, all'occorrenza, si procura d'ufficio (H.L.R. c. Francia, precitata, § 37, e Hilal c. Regno Unito, n. 45276/99, § 60, CEDU 2001-II). In casi come quello di specie, la Corte ha infatti il dovere di applicare criteri rigorosi al fine di valutare l'esistenza di un tale rischio (Chahal citata, § 96).

129. Spetta in principio al ricorrente produrre gli elementi in grado di dimostrare che sussistono seri motivi di ritenere che, se la misura controversa fosse eseguita, il medesimo sarebbe esposto a un rischio reale di vedersi infliggere trattamenti contrari all'articolo 3 (N. c. Finlandia, n. 38885/02, § 167, 26 luglio 2005). Quando tali elementi sono prodotti, spetta al governo dissipare gli eventuali dubbi in merito.

130. Per verificare l'esistenza di un rischio di maltrattamenti, la Corte deve esaminare le conseguenze prevedibili del rinvio del ricorrente nel paese di destinazione, tenuto conto della situazione generale in tale paese e delle circostanze personali dell'interessato (Vilvarajah e altri, precitata, § 108 in fine).

131. A questo scopo, per ciò che riguarda la situazione generale di un paese, la Corte ha attribuito spesso importanza alle informazioni contenute in rapporti recenti di associazioni internazionali indipendenti per la difesa dei diritti umani come Amnesty International, o di fonti governative, tra cui Il Dipartimento di Stato americano (vedasi, per esempio, Chahal precitata, §§ 99-100, Müslim c. Turchia, n. 53566/99, § 67, 26 aprile 2005, Said c. Paesi Bassi, n. 2345/02, § 54, 5 luglio 2005 e Al-Moayad c. Germania (dec.), n. 35865/03, §§ 65-66, 20 febbraio 2007). Al contempo, (la Corte) ha ritenuto che la semplice possibilità di maltrattamenti, a causa di una situazione instabile nel paese di destinazione non comporta di per sé una violazione all'articolo 3 (Vilvarajah e altri precitata, § 111, e Fatgan Katani e altri c. Germania (dec.), n. 67679/01, 31 maggio 2001) e che, quando le fonti di cui dispone descrivono una situazione generale, le affermazioni specifiche di un ricorrente in un caso particolare devono essere corroborate da altri elementi di prova (Mamatkoulov e Askarov precitata, § 73 e Müslim precitata § 68).

132. Nei casi in cui un ricorrente dichiara di fare parte di un gruppo sistematicamente esposto a pratiche

di maltrattamenti, la Corte considera che la protezione dell'articolo 3 della Convenzione entra in gioco quando il ricorrente dimostra, se necessario sulla base delle fonti menzionate al paragrafo precedente, che sussistono motivi seri e certi di credere all'esistenza di tali pratiche e all'appartenenza del ricorrente al gruppo in questione (vedasi, *mutatis mutandis*, Salah Sheekh precitata, §§ 138-149).

133. Per quanto concerne il momento temporale da prendere in considerazione, occorre fare riferimento, in primo luogo, alle circostanze che erano, o dovevano essere, note allo Stato in causa al momento dell'espulsione. Tuttavia, se il ricorrente non è stato ancora estradato o espulso nel momento in cui la Corte esamina la causa, la data da considerare è quella del procedimento dinanzi alla Corte (Chahal precitata, §§ 85-86, e Venkadajalasarma c. Paesi Bassi, n. 58510/00, § 63, 17 febbraio 2004). Una tale situazione si verifica generalmente quando, come nel caso di specie, l'espulsione o l'extradizione sono ritardate in seguito a un provvedimento d'urgenza adottato dalla Corte ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento (Mamatkoulov e Askarov precitate, § 69). Pertanto, se è vero che i fatti storici sono d'interesse, in quanto consentono di fare luce sulla situazione presente e sulla sua probabile evoluzione, sono decisive le circostanze attuali.

iii) I concetti di «tortura» e di «trattamenti inumani e degradanti»

134. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, un maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo livello minimo è relativa; essa dipende dal complesso delle circostanze della causa, in particolare dalla durata del trattamento e dai suoi effetti fisici o psichici, nonché, talvolta, dal sesso, dall'età e dalle condizioni di salute della vittima (vedi, tra altri, Price c. Regno Unito, n. 33394/96, § 24, CEDU 2001-VII, Mouisel c/ Francia n. 67263/01, § 37, CEDU 2002-IX, e Jalloh c. Germania [GC], n. 54810/00, § 67, 11 luglio 2006).

135. Affinché una pena, o un trattamento cui si accompagna, possano essere definiti «inumani» o «degradanti», la sofferenza o l'umiliazione devono andare oltre la misura che inevitabilmente comporta una certa forma, legittima, di trattamento o di pena (Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 120, CEDU 2000-IV).

136. Per stabilire se una particolare forma di maltrattamento possa essere qualificata come tortura, occorre tenere conto della distinzione che l'articolo 3 traccia tra questa nozione e quella di trattamenti inumani o degradanti. Sembrerebbe che tale distinzione sia stata inclusa nella Convenzione per segnare con lo specifico marchio infame di «tortura» i soli trattamenti inumani deliberati che provocano sofferenze molto gravi e crudeli (Ayd c. Turchia, sentenza del 25 settembre 1997, Raccolta 1997-VI, § 82, e Selmouni precitata, § 96).

b) Applicazione di questi principi al caso di specie

137. La Corte nota innanzitutto che, nella nostra epoca, gli Stati hanno considerevoli difficoltà a proteggere la propria popolazione dalla violenza terroristica (Chahal precitata, § 79, e Chamaïev e altri, precitata, § 335). Non può quindi sottovalutare la portata del pericolo che oggi il terrorismo rappresenta e la minaccia che esso fa gravare sulla collettività. Tuttavia, ciò non deve rimettere in causa il carattere assoluto dell'articolo 3.

138. Quindi, la Corte non può aderire alla tesi del governo del Regno Unito, sostenuta dal governo convenuto, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 3, occorre distinguere tra i trattamenti inflitti direttamente da uno Stato contraente da quelli che potrebbe essere inflitti dalle autorità di uno Stato terzo e che la protezione da queste forme di maltrattamento deve essere valutata a fronte degli interessi dell'insieme della collettività (paragrafi 120 e 122 sopra). Poiché la protezione contro i trattamenti proibiti dall'articolo 3 è assoluta, tale disposizione impone di non estradare o espellere una persona che, nel paese di destinazione, correrebbe un rischio reale di essere sottoposta a tali trattamenti. Come ha sostenuto ripetutamente la Corte, tale norma non ammette deroghe (vedi la giurisprudenza citata al paragrafo 130 sopra). È pertanto opportuno riaffermare il principio espresso nella sentenza Chahal (precitata, § 81) secondo il quale non è possibile soppesare, da un lato, il rischio di maltrattamenti e, dall'altro, i motivi invocati per l'espulsione al fine di stabilire se sussista la responsabilità di uno Stato ai sensi dell'articolo 3, anche se tali maltrattamenti fossero inflitti da uno Stato terzo. A tale riguardo, le azioni della persona considerata, per quanto indesiderabili o pericolose, non possono essere prese in considerazione e ciò rende la protezione garantita dall'articolo 3 più ampia di quella contemplata agli articoli 32 e 33 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 sullo status di rifugiati (Chahal precitata § 80; vedasi paragrafo 63 sopra). Questa conclusione è pertanto conforme agli articoli IV e XII delle Linee-guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sui diritti umani e la lotta al terrorismo (paragrafo 64 sopra).

139. La Corte ritiene erronea l'argomentazione derivante da un bilanciamento tra il rischio che la persona subisca un danno, se viene espulsa, e la sua pericolosità per la collettività, se non viene espulsa. In questo contesto, il «rischio» e la «pericolosità» non si prestano ad alcun bilanciamento, perché si tratta di nozioni che possono essere valutate unicamente a prescindere l'una dall'altra. Infatti, o gli elementi di prova presentati alla Corte dimostrano che esiste un rischio sostanziale nel caso in cui la persona venga espulsa, o non lo dimostrano. La prospettiva che la persona possa costituire una minaccia

grave per la collettività se non viene espulsa non riduce in alcun modo il rischio che subisca maltrattamenti se viene espulsa. Per tale motivo, non sarebbe corretto richiedere, come fa il terzo intervenuto, un criterio di prova più rigoroso, quando si ritiene che la persona rappresenti un grave pericolo per la collettività, in quanto la valutazione del livello di rischio è indipendente da una tale verifica.

140. Per quanto concerne il secondo gruppo di argomentazioni del governo del Regno Unito secondo il quale, quando un ricorrente rappresenta una minaccia per la sicurezza nazionale, devono essere prodotte prove più rigorose per dimostrare il rischio di maltrattamenti (paragrafo 122 sopra), la Corte osserva che un tale approccio non è compatibile con la natura assoluta della protezione accordata dall'articolo 3. Tale ragionamento equivale ad affermare che, in assenza di prove che soddisfano un criterio più elevato, la protezione della sicurezza nazionale giustifica un'accettazione più facile del rischio di maltrattamenti per l'individuo. La Corte non vede quindi alcuna ragione di modificare il livello di prova richiesto, come suggerisce il terzo intervenuto, imponendo, in casi come questo, di dimostrare che il fatto di subire maltrattamenti è «più probabile che improbabile». Riafferma al contrario che, affinché un'espulsione forzata prevista sia contraria alla Convenzione, la condizione necessaria e sufficiente è che siano dimostrati motivi seri e certi di considerare esistente un rischio reale che, nel paese di destinazione, l'interessato possa subire trattamenti vietati dall'articolo 3 (paragrafi 125 e 132 e la giurisprudenza citata).

141. La Corte osserva inoltre che argomentazioni analoghe a quelle formulate dal terzo intervenuto nel presente ricorso sono già state respinte nella sopraccitata sentenza Chahal. Anche se, come affermano i governi italiano e britannico, da allora la minaccia terroristica si è accentuata, ciò non rimette in causa le conclusioni di tale sentenza quanto alle conseguenze che derivano dalla natura assoluta dell'articolo 3.

142. Inoltre, la Corte ha spesso indicato di applicare criteri rigorosi e di esercitare un controllo attento quando valuta l'esistenza di un rischio reale di maltrattamenti (Jabari precitata, § 39) nel caso una persona sia allontanata dal territorio dello Stato convenuto, per estradizione, espulsione o in virtù di altro provvedimento che persegue tale scopo. Anche se la valutazione di tale rischio è in una certa misura teorica, la Corte ha sempre dato prova di grande prudenza e ha esaminato con cura gli elementi che le sono stati presentati alla luce del livello di prova richiesto (paragrafi 128 e 132 sopra), prima di adottare un provvedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento o di concludere che l'esecuzione di un decreto di espulsione dal territorio sarebbe contrario all'articolo 3 della Convenzione Di

conseguenza, dall'adozione della sentenza Chahal, la Corte è giunta raramente a una tale conclusione.

143. Nel caso di specie, la Corte ha considerato, innanzitutto, i rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch sulla Tunisia (paragrafi 65-79 sopra) che descrivono una situazione preoccupante. Peraltro, tali conclusioni sono confermate dal rapporto del Dipartimento di stato americano (paragrafi 82-93 sopra). In particolare, tali rapporti segnalano casi numerosi e reiterati di tortura e di maltrattamenti subiti dalle persone accusate ai sensi della Legge sulla Prevenzione del Terrorismo del 2003. Le pratiche denunciate, che sono spesso inflitte durante il fermo di polizia e allo scopo di estorcere delle confessioni, vanno dalla sospensione al soffitto, alle minacce di stupro, alle scariche elettriche, all'immersione della testa nell'acqua, ai colpi, alle lesioni e alle bruciature di sigarette, pratiche che raggiungono indubbiamente la soglia di gravità richiesta dall'articolo 3. Secondo i rapporti, le segnalazioni dei casi di tortura e maltrattamenti non sono esaminate dalle autorità tunisine competenti che rifiutano di dare seguito a tali segnalazioni e utilizzano regolarmente le confessioni ottenute con la costrizione per pronunciare le condanne (paragrafi 68, 71, 73-75, 84 e 86 sopra). Tenuto conto dell'autorità e della reputazione degli autori di tali rapporti, della serietà delle indagini in base alle quali sono stati compilati, e considerando che sui punti in questione le conclusioni coincidono e sono sostanzialmente confermate da molte altre fonti (paragrafo 94 sopra), la Corte non dubita dell'affidabilità di tali rapporti. Peraltro, il governo convenuto non ha prodotto elementi o rapporti in grado di confutare le affermazioni contenute nelle fonti citate dal ricorrente.

144. Il ricorrente è stato processato in Italia per partecipazione al terrorismo internazionale e il decreto di espulsione a suo carico è stato emesso in base al decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale» (paragrafo 32 sopra). Inoltre, in Tunisia, è stato condannato in contumacia, a vent'anni di reclusione per appartenenza a un'organizzazione terroristica operante all'estero in tempo di pace e per istigazione al terrorismo. L'esistenza di questa condanna è stata confermata dalla dichiarazione di Amnesty International del 19 giugno 2007 (paragrafo 71 sopra).

145. La Corte rileva altresì che le parti non concordano sulla possibilità di una riapertura del processo a carico del ricorrente in Tunisia. Il ricorrente sostiene di non poter presentare appello contro la sua condanna per ottenere la sua sospensione e, pur ammettendo il contrario, le autorità tunisine potrebbero disporre la custodia in carcere come misura cautelare (paragrafo 154 sotto).

146. In queste circostanze, la Corte ritiene che, nel caso di specie, motivi seri e certi giustificano la conclusio-

ne che, se il ricorrente fosse espulso verso la Tunisia, correrebbe un rischio reale di subire trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione. Questo rischio non può essere escluso sulla base degli altri elementi di cui la Corte dispone. In particolare, anche se è vero che il Comitato internazionale della Croce Rossa ha potuto visitare le carceri tunisine, questa organizzazione umanitaria è tenuta a mantenere il segreto sulle attività che svolge sul campo (paragrafo 80 sopra). Inoltre, nonostante l'impegno assunto nell'aprile 2005, diritti di visita analoghi sono stati negati a Human Rights Watch, un'organizzazione indipendente di difesa dei diritti umani (paragrafi 76 e 90 sopra). Inoltre, alcuni degli atti di tortura riferiti sarebbero avvenuti durante il fermo di polizia o durante la detenzione in attesa di giudizio nella sede del ministero dell'interno (paragrafi 86 e 94 sopra). Di conseguenza, le visite del Comitato internazionale della Croce Rossa non potrebbero escludere il rischio di trattamenti contrari all'articolo 3 nel caso di specie (paragrafi 86 e 94 sopra).

147. La Corte rileva altresì che, il 29 maggio 2007, mentre il presente caso era già pendente innanzi la Corte, il governo italiano aveva chiesto al governo tunisino, tramite l'ambasciata italiana a Tunisi, delle assicurazioni diplomatiche secondo le quali il ricorrente non sarebbe stato sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione (paragrafi 51 e 52 sopra). Tuttavia, le autorità tunisine non avevano fornito tali assicurazioni. Dapprima si erano limitate a dichiarare che erano disposte ad accettare il trasferimento in Tunisia dei tunisini detenuti all'estero (paragrafo 54 sopra). Soltanto in una seconda nota verbale datata 10 luglio 2007 (cioè alla vigilia dell'udienza dinanzi alla Grande Camera), il ministero tunisino degli affari esteri aveva dichiarato che le leggi tunisine garantiscono i diritti dei detenuti e che la Tunisia ha aderito «ai trattati e alle convenzioni internazionali pertinenti» (paragrafo 55 sopra). A tale riguardo, la Corte osserva che l'esistenza di testi interni e l'accettazione di trattati internazionali che garantiscono, in principio, il rispetto dei diritti fondamentali non sono sufficienti, da sole, a garantire una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti quando, come nel caso di specie, fonti affidabili hanno riferito pratiche applicate, o tollerate, dalle autorità che sono manifestamente contrarie ai principi della Convenzione.

148. Inoltre, è opportuno ricordare che anche se, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie, le autorità tunisine avessero dato le assicurazioni diplomatiche richieste dall'Italia, ciò non avrebbe dispensato la Corte di esaminare se tali assicurazioni avrebbero fornito, nella loro applicazione pratica, una garanzia sufficiente quanto alla protezione del ricorrente contro il rischio di trattamenti vietati dalla Convenzione (Chahal precitato, § 105). Il peso da accordare alle assicurazioni che provengono dello stato di destinazione dipende infatti, in

DIRITTO INTERNAZIONALE

STRANIERI

ogni caso, dalle circostanze che prevalgono nel momento considerato.

149. Di conseguenza, se fosse eseguita, la decisione di espellere l'interessato verso la Tunisia violerebbe l'articolo 3 della Convenzione

II) SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE

150. Il ricorrente adduce che il procedimento penale instaurato a suo carico in Tunisia non è stato equo e che la sua espulsione lo esporrebbe ad un rischio di diniego flagrante di giustizia. Invoca l'articolo 6 della Convenzione

150.-159. Omissis

2. Valutazione della Corte

160. La Corte ricorda la sua constatazione secondo la quale l'espulsione del ricorrente verso la Tunisia costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 149 sopra). Non avendo alcun motivo di dubitare che il governo convenuto si conformerà alla presente sentenza, non ritiene necessario esaminare la questione ipotetica se, in caso d'espulsione verso la Tunisia, sussisterebbe anche una violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

III) SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

161. Il ricorrente adduce che la sua espulsione verso la Tunisia priverebbe la sua compagna e suo figlio della sua presenza e del suo aiuto. Invoca l'articolo 8 della Convenzione.

162.-169. Omissis

2. Valutazione della Corte

170. La Corte ricorda la sua constatazione secondo la quale l'espulsione del ricorrente verso la Tunisia costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 149 sopra). Non avendo alcun motivo di dubitare che il governo convenuto si conformerà alla presente sentenza, non ritiene necessario esaminare la questione ipotetica se, in caso d'espulsione verso la Tunisia, sussisterebbe anche una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

IV) SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO n. 7

171. Il ricorrente sostiene che la sua espulsione non sarebbe né «necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico» né «basata su motivi di sicurezza nazionale». Adduce una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

172.-179. Omissis

2. Valutazione della Corte

180. La Corte ricorda la sua constatazione secondo la quale l'espulsione del ricorrente verso la Tunisia costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 149 sopra). Non avendo alcun motivo di dubitare che il governo convenuto si conformerà alla presente sentenza, non ritiene necessario esaminare la

questione ipotetica se, in caso d'espulsione verso la Tunisia, sussisterebbe anche una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 7.

V) SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

181.-186. Omissis

187. Nel caso di specie, la Corte ha constatato che l'esecuzione dell'espulsione del ricorrente verso la Tunisia violerebbe l'articolo 3 della Convenzione. Invece, non ha rilevato violazioni della Convenzione a motivo della privazione della libertà dell'interessato o della sua situazione irregolare. Di conseguenza, non vede alcun nesso di causalità tra le violazioni constatate nella presente sentenza e il danno materiale lamentato dal ricorrente.

188. Per quanto concerne il danno morale subito dal ricorrente, secondo la Corte, la constatazione che l'espulsione, se fosse eseguita, costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione, rappresenta una soddisfazione equa sufficiente.

B) Oneri e spese

189.-192. Omissis

C) Interessi moratori

193. Omissis

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

1. *Dichiara il ricorso ricevibile;*
2. *Dichiara che, l'esecuzione della decisione di espellere il ricorrente verso la Tunisia comporterebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione;*
3. *Dichiara che non è necessario esaminare se l'esecuzione della decisione di espellere il ricorrente verso la Tunisia violerebbe anche gli articoli 6 e 8 della Convenzione e l'articolo 1 del Protocollo n. 7;*
4. *Dichiara che la constatazione di una violazione costituisce una soddisfazione equa sufficiente per il danno morale subito dal ricorrente;*
5. *Dichiara*
 - a) *che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, 8.000 euro (ottomila Euro) per costi e spese legali, più qualsiasi importo dovuto dal ricorrente a titolo d'imposta;*
 - b) *che a partire dalla scadenza di detto termine, e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso pari a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca Centrale Europea applicabile durante detto periodo, aumentato di tre punti percentuali;*
6. *Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il resto.*

Redatto in francese e in inglese, poi pronunciato in udienza pubblica nel Palazzo dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo, il 28 febbraio 2008.

Traduzione non ufficiale a cura di Laura Petrelli

Spetta alle autorità nazionali il compito di fugare i dubbi sui trattamenti disumani

✍ il commento di Paolo Palchetti

La possibilità di operare un bilanciamento tra il divieto posto dall'articolo 3 della Convenzione e le esigenze di tutela della sicurezza nazionale derivanti dalla lotta al terrorismo ha costituito la questione principale posta all'esame della Corte nel caso Saadi contro Italia. L'Italia e, soprattutto, il Regno Unito, che partecipava al procedimento in qualità di terzo interveniente, chiedevano alla Corte un superamento del principio sancito nel caso Chahal. Pur essendo passati solo 11 anni da questa pronuncia, un *revirement* giurisprudenziale della Corte non poteva essere escluso. È noto come in questi anni si è assistito a una crescente attenzione da parte dei governi nazionali verso il problema del terrorismo internazionale; è noto altresì che molti Stati parti della Convenzione hanno adottato legislazioni in tema di lotta al terrorismo che sono fortemente improntate a istanze di sicurezza. Dal canto suo la Corte si è spesso mostrata sensibile all'esigenza di interpretare in modo evolutivo la portata degli obblighi derivanti dalla Convenzione. È ricorrente nella giurisprudenza della Corte l'idea che la Convenzione sia uno «strumento vivente», che deve essere interpretato alla luce delle condizioni esistenti in un certo momento (Loizidou contro Turchia, ricorso n. 40/93) e tenendo conto delle modifiche intervenute nelle legislazioni interne degli Stati parti (Dudgeon contro Regno Unito, ricorso n. 7525/76). Proprio in considerazione di queste sollecitazioni a favore di un mutamento di orientamento da parte della Corte, si può sostenere che la sentenza resa dalla Grande camera il 28 febbraio 2008 si segnala, più che per la novità delle soluzioni accolte, per la conferma che essa fornisce della perdurante validità dell'interpretazione dell'articolo 3 resa nel caso Chahal.

Il bilanciamento tra il divieto di tortura e la sicurezza nazionale - Nella sentenza Chahal contro Regno Unito, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo «le immense difficoltà incontrate in epoca moderna dagli Stati nel proteggere le proprie comunità contro la violenza terroristica», affermò che in ogni caso «la Convenzione proibisce in termini assoluti la tortura o altri trattamenti o punizioni inumani o degradanti, quale che sia la condotta della vittima». Sulla base di questa

considerazione, la Corte esclude che un cittadino indiano, che era stato accusato di svolgere nel Regno Unito attività terroristiche, potesse essere espulso in India, dove rischiava di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. Ad avviso della Corte, le attività poste in essere nel Regno Unito dall'individuo in questione, per quanto deprecabili o pericolose, non potevano essere prese in considerazione al fine di valutare il rispetto da parte di uno Stato del divieto di tortura posto dall'articolo 3 della Cedu: tale disposizione, infatti, non lasciava «alcuno spazio per un bilanciamento tra il rischio di maltrattamenti e le ragioni che determinano l'espulsione».

La normativa italiana in materia di espulsione di individui sospettati di agevolare attività terroristiche - La vicenda oggetto della sentenza della Corte trae origine dal provvedimento di espulsione comminato nei confronti del ricorrente, un cittadino tunisino, in forza della legge 31 luglio 2005 n. 155, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. L'articolo 3, comma 1 di tale legge prevede che il ministro dell'Interno possa disporre l'espulsione dello straniero «nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizza-

zioni o attività terroristiche, anche internazionali». Il comma 4 di questa disposizione stabilisce che contro questo provvedimento è possibile fare ricorso al Tar competente per territorio; si precisa tuttavia che tale ricorso «in nessun caso può sospendere l'esecuzione del provvedimento». Nella vicenda in esame, l'ostacolo rappresentato dall'assenza di un rimedio interno in grado di consentire la sospensione dell'esecuzione del provvedimento di espulsione è stato superato dal ricorrente attraverso la richiesta avanzata alla Corte europea di indicare misure provvisorie volte a ottenere tale sospensione. Le misure provvisorie indicate dalla Corte ai sensi dell'articolo 39 del proprio regolamento hanno natura vincolante per lo Stato che ne è destinatario. La Corte non ha invece avuto modo di pronunciarsi sui rilievi mossi dal ricorrente circa la conformità della procedura di espulsione con le garanzie che, in base all'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione, sono riconosciute agli stranieri in caso di espulsione.

La Corte pur riconoscendo la possibile rilevanza delle assicurazioni diplomatiche per la valutazione del rischio di maltrattamenti, si riserva il potere di valutarne il peso alla luce delle singole circostanze

Il limite all'espulsione di stranieri posto dall'articolo 3 della Convenzione - Come è noto, in base a una giurisprudenza costante della Corte europea, l'articolo 3 della Convenzione impone non solo l'obbligo di non compiere tortura o altri trattamenti inumani o degradanti ma anche l'obbligo di non estradare, espellere o respingere un individuo verso un altro Stato quando esistono motivi sostanziali per ritenere che tale individuo corra il rischio di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3. Davanti alla Corte, il Regno Unito ha sostenuto che occorrerebbe tenere distinti questi due diversi profili dell'obbligo posto dall'articolo 3: il divieto di non commettere tortura o altri trattamenti inumani e degradanti avrebbe carattere assoluto; l'obbligo di non espellere un individuo verso un'altro Stato potrebbe invece subire un'attenuazione per venire incontro a esigenze di sicurezza nazionale dello Stato che procede all'espulsione. Questo argomento non è nuovo. Nel caso *Chahal* una tesi analoga era stata prospettata nell'opinione dissidente congiunta espressa da sette giudici della Corte. Nella sentenza resa nel caso *Saadi* la Corte si è invece mostrata unanime nel ribadire che anche il divieto di espellere un individuo in presenza di un rischio di trattamenti contrari all'articolo 3 ha carattere assoluto e non può essere oggetto di alcun bilanciamento con altre esigenze concorrenti. Più in particolare, ad avviso della Corte, la pericolosità del presunto terrorista non può incidere sulla valutazione del rischio di maltrattamenti al quale questo potrebbe andare incontro in caso di espulsione; né si può pretendere che, in caso di espulsione di individui che costituiscono un pericolo per la sicurezza dello Stato, un più alto onere probatorio debba essere imposto al ricorrente al fine di dimostrare l'esistenza di un rischio di maltrattamenti. Peraltro la Corte si preoccupa di ricordare che essa «applica criteri rigorosi ed esercita uno stretto controllo quando valuta l'esistenza di un rischio reale di maltrattamenti» e che, dalla pronuncia resa nel caso *Chahal* in poi, solo raramente è giunta a riconoscere l'esistenza di un tale rischio e quindi a imporre a uno Stato di non procedere all'espulsione. Questo riferimento al grado di rischio richiesto in concreto per configurare una violazione dell'articolo 3 solleva il dubbio che, nelle intenzioni della Corte, l'affermazione del carattere assoluto del divieto di tortura possa essere in qualche modo controbilanciata attraverso l'adozione di un criterio restrittivo in ordine alla valutazione dell'esistenza di un rischio di maltrattamenti. È evidente che la Corte possiede un margine di apprezzamento nel valutare i diversi elementi che entrano in gioco al fine di stabilire se esiste un rischio effettivo di maltrattamenti in caso di espulsione. Non si può escludere che, nell'esercizio in concreto di questo potere di apprezzamento, la Corte possa essere spinta a tenere conto di esigenze che essa invece esclude di valorizzare in un'ottica generale di bilanciamento.

Rischio effettivo di maltrattamenti e assicurazioni diplomatiche - Proprio in considerazione di quanto appe-

na osservato, assume rilevanza il modo in cui la Corte ha proceduto all'accertamento dell'esistenza di un rischio di maltrattamenti effettivi. A questo proposito, la questione forse più interessante sulla quale la Corte era chiamata a pronunciarsi riguardava il peso da attribuire al fatto che lo Stato dove l'individuo è destinato a essere deportato si sia impegnato, mediante assicurazioni diplomatiche, a non sottoporre tale individuo a un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione. Il ricorso alle assicurazioni diplomatiche costituisce lo strumento utilizzato da vari Stati per cercare di conciliare le misure nazionali in tema di allontanamento di presunti terroristi con il divieto di espellere individui in presenza di un rischio effettivo di tortura o altri trattamenti inumani o degradanti. Il Regno Unito, in particolare, ha stipulato varie intese con Stati di origine di individui detenuti per terrorismo allo scopo di ottenere garanzie sullo standard di trattamento che sarà applicato nei confronti di tali individui in caso di espulsione. Si comprende quindi perché nel corso del procedimento il Regno Unito abbia insistito sulla esigenza di valorizzare le assicurazioni diplomatiche ai fini dell'accertamento del rischio. Un'apertura della Corte su questo punto avrebbe potuto attenuare le conseguenze derivanti dal riconoscimento del carattere assoluto del divieto di cui all'articolo 3. Nel caso di specie, il governo italiano aveva chiesto al governo tunisino di fornire garanzie circa il trattamento che sarebbe stato riservato al ricorrente una volta espulso nonché di tenere informate le autorità italiane sulle condizioni della sua detenzione. In risposta a tale richiesta, il governo tunisino si era limitato a ricordare che le leggi tunisine, in conformità anche con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato, garantisce e protegge i diritti dei detenuti in Tunisia.

La Corte non ha ritenuto questa dichiarazione sufficiente a escludere l'esistenza di un rischio di maltrattamenti. Essa ha peraltro aggiunto che se anche la Tunisia avesse fornito le assicurazioni richieste dall'Italia, ciò non avrebbe esonerato la Corte dall'obbligo di valutare l'effettiva utilità di queste, in quanto «il peso che si deve attribuire alle assicurazioni fornite dallo Stato ricevente dipende, in ciascun caso, dalle condizioni esistenti in un dato momento». La Corte, in sostanza, pur riconoscendo in principio la possibile rilevanza delle assicurazioni diplomatiche ai fini della valutazione del rischio di maltrattamenti, si riserva il potere di valutarne in concreto il peso alla luce delle circostanze di ciascun caso. Anche sotto questo profilo, quindi, l'atteggiamento della Corte nei confronti delle esigenze fatte valere dagli Stati appare improntato a notevole cautela. Peraltro, la Corte non fornisce indicazioni su quali siano gli elementi che possono indurre a dare importanza alle assicurazioni diplomatiche. Un chiarimento su questo punto sarebbe stato utile; in particolare, avrebbe aiutato a comprendere meglio il contenuto delle garanzie che gli Stati di provenienza degli individui espulsi devono ottenere dagli Stati di destinazione. ■

