



Condanna senza appello della “politica dei respingimenti”? La sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo *Hirsi e altri c. Italia*

Bruno Nascimbene

Abstract

La sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo *Hirsi e altri c. Italia*, del 23 febbraio 2012, è non solo una condanna della “politica dei respingimenti” messa in atto dall’Italia nei confronti di cittadini stranieri *refoulés* verso la Libia, ma anche un avvertimento a conformarsi ai principi in essa contenuti, qualora si dovessero presentare nel futuro casi simili, di migranti o richiedenti asilo intercettati in mare da parte di autorità italiane. Quale condotta adotterà il governo italiano dopo la sentenza? Forse anch’essa contribuirà a far “uscire dall’ambiguità” i rapporti bilaterali italo-libici.

Parole chiave: *Corte europea dei diritti dell’uomo / Migrazione / Refoulement / Diritto internazionale / Diritti umani / Italia / Relazioni bilaterali / Libia / Trattati bilaterali*

Condanna senza appello della “politica dei respingimenti”? La sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo *Hirsi e altri c. Italia*

di Bruno Nascimbene*

La sentenza del 23 febbraio 2012¹ è non solo una condanna della “politica dei respingimenti” messa in atto dall’Italia nei confronti di cittadini stranieri *refoulés* verso la Libia, ma anche un avvertimento a conformarsi ai principi contenuti nella sentenza, resa in *Grande Chambre*, e quindi definitiva, qualora si dovessero presentare nel futuro casi simili, di migranti o richiedenti asilo intercettati in mare da parte di autorità italiane.

La violazione di diritti fondamentali impegna il governo italiano, infatti, sia a verificare che le autorità del paese, verso cui gli stranieri sono stati respinti (nella specie, Libia), li trattino in modo conforme alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Cedu) - art. 3 in particolare - e non li rimpatriano nei paesi di origine (nella specie, Eritrea e Somalia), sia a fare tutto il possibile per prevenire il verificarsi di situazioni simili in avvenire. Le misure individuali, insomma (compreso il pagamento del danno subito, nella specie quantificato in quindicimila euro a favore di ciascuno dei ricorrenti), non sono sufficienti, poiché lo Stato deve adottare (in conformità all’art. 46 Cedu) misure di carattere generale, quindi anche di carattere legislativo.

I fatti, in breve, sono i seguenti. In attuazione della propria strategia di controllo dell’immigrazione irregolare via mare, incentrata principalmente sulla collaborazione bilaterale con i paesi di origine e di transito dei migranti, a seguito dell’entrata in vigore del trattato italo-libico di partenariato, amicizia e cooperazione con la Libia del 30 agosto 2008 (e del Protocollo addizionale del 4 febbraio 2009 sulla collaborazione in materia di lotta all’immigrazione clandestina che modificava, in parte, l’accordo del 29 dicembre 2007²) oltre 800 persone, nell’estate 2009, venivano intercettate dalle autorità navali italiane, a bordo di imbarcazioni partite dalle coste libiche nel tentativo di raggiungere l’Italia, e furono quindi rinviate verso la Libia. Le critiche e censure, fondate sulla violazione dei diritti fondamentali dei migranti, che venivano respinti verso luoghi in cui sarebbero stati possibili vittime di trattamenti inumani e degradanti, con il rischio di rimpatrio nei paesi dai quali fuggivano, furono molte, e ripetute. Esse

Documento preparato per l’Istituto Affari Internazionali (IAI), marzo 2012. Altra versione pubblicata in *Affari Internazionali*, 10/03/2012.

* Bruno Nascimbene è ordinario di diritto dell’Unione europea nell’Università di Milano.

¹ Sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo sul caso *Hirsi e altri c. Italia* (ricorso n. 27765/09) 23 febbraio 2012,

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=901565&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

² In materia, appunto, di lotta all’immigrazione clandestina; in pari data venne stipulato un protocollo addizionale sulle modalità operative e tecniche di esecuzione dell’accordo. Sul trattato cfr. Natalino Ronzitti, *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Roma, Senato, gennaio 2009 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati 108), http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/108. Sui più recenti profili degli accordi, a seguito del mutamento rivoluzionario di regime in Libia, cfr. dello stesso autore “Il futuro dei trattati tra Italia e Libia”, in *Affari Internazionali*, 2 febbraio 2012, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1961>.

emergono anche nella sentenza della Corte europea, grazie all'ammissione, quali terzi intervenienti, di Ong nonché dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Prese di posizione qualificate, di censura e critica, pure ricordate nella sentenza, furono adottate dall'allora Commissario dell'Unione europea alla Giustizia e affari interni, Barrot, e da organismi del Consiglio d'Europa quali il Commissario europeo per i diritti umani e il Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

Il ricorso che ha dato origine alla controversia era stato promosso da undici cittadini eritei e tredici somali, parte di un gruppo di circa duecento persone partite nel maggio 2009 dalla Libia a bordo di tre imbarcazioni ed intercettate da navi della Guardia di finanza e della Guardia costiera italiana a trentacinque miglia nautiche a sud di Lampedusa (in zona di ricerca e salvataggio, invero, di competenza maltese, non già italiana, ma le autorità maltesi, dopo averne discusso con quelle italiane, si rifiutarono di intervenire). Gli occupanti furono trasferiti sulle navi militari italiane e riportati a Tripoli. I ricorrenti sostenevano che, durante quel viaggio, le autorità italiane non avevano fornito informazioni in merito alla loro destinazione reale e non avevano intrapreso iniziative per identificarli, peraltro confiscando tutti i loro effetti personali, compresi i documenti attestanti la loro identità. All'arrivo nel porto di Tripoli, i migranti furono consegnati alle autorità libiche, nonostante la loro opposizione. Circostanze, queste, interamente confermate nel corso del giudizio.

Le violazioni contestate all'Italia da parte dei ricorrenti erano varie: la violazione dell'art. 3 della Cedu (divieto di trattamenti inumani e degradanti); dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive); dell'art. 13 Cedu, da solo e in connessione con l'art. 3 e con l'art. 4 Protocollo n. 4, essendo mancato un rimedio adeguato, che avrebbe permesso un esame dei reclami dei migranti.

La Corte ha ritenuto sussistenti tutte le violazioni, affermando principi che contribuiscono a rafforzare le tendenze evolutive della giurisprudenza della Corte su alcuni profili di importanza cruciale, quali i limiti al potere dello Stato di respingere ed espellere gli stranieri che tentano di fare ingresso sul suo territorio in maniera irregolare. Limiti determinati da esigenze di tutela dei diritti fondamentali, qualificate come assolute, inderogabili. Richiamata la propria giurisprudenza del passato (*Čonka c. Belgio*³, in particolare), la Corte ha applicato per la prima volta l'art. 4 del Protocollo n. 4 al caso di stranieri che non si trovavano sul territorio nazionale, bensì in alto mare, ricorrendo a un'interpretazione teleologica e funzionale della Cedu, conforme alla propria giurisprudenza (ma anche alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), che si fonda sul significato ampio di giurisdizione esercitata dallo Stato ai sensi dell'art. 1 della Cedu. Lo Stato esercita, disponendo il *refoulement* degli stranieri, un potere pubblico e sovrano e quindi esercita la propria giurisdizione sulle persone, impedendo loro di sbarcare sulle coste nazionali, con conseguente assunzione di responsabilità per le misure adottate.

³ Sentenza del 5 febbraio 2002 *Čonka C. Belgio* (ricorso n. 51564/99), <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=801167&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

I punti maggiormente rilevanti della sentenza sono i seguenti.

a) L'affermazione della responsabilità dell'Italia, anche se le operazioni erano avvenute in acque internazionali. L'extraterritorialità degli eventi non è stata considerata idonea ad escludere la giurisdizione dell'Italia (ex art. 1 Cedu). In particolare, la tesi sostenuta dal governo, secondo cui l'Italia non sarebbe stata responsabile per la sorte dei ricorrenti a causa del controllo, qualificato come “minimo”, esercitato dalle autorità sugli interessati al momento dei fatti, è rigettata dalla Corte. Essa ha invece ritenuto che, nel periodo compreso tra l'imbarco a bordo delle navi delle forze armate italiane e la consegna alle autorità libiche, i ricorrenti fossero sotto il continuo ed esclusivo controllo (cioè la giurisdizione) *de jure* e *de facto* delle autorità italiane, trovandosi, appunto, su navi italiane con equipaggio italiano.

b) I ricorrenti hanno corso il rischio di subire trattamenti disumani e degradanti in Libia e di essere espulsi dalla Libia verso i rispettivi paesi di provenienza, Somalia ed Eritrea, ove è notoria la violazione dei diritti fondamentali della persona (situazione confermata dai soggetti intervenuti nel giudizio avanti alla Corte europea).

c) Il diritto tutelato dall'art. 3 è assoluto e l'esistenza di eventuali accordi (come quelli bilaterali italo-libici del 2007 e del 2009) che pur garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali non è sufficiente a far ritenere assolto l'obbligo di uno Stato a garantire, di fatto e nella sostanza, non già sotto un mero profilo formale, il rispetto dei diritti della persona⁴. La responsabilità dello Stato italiano, ben a conoscenza della situazione generale (in Libia, Somalia, Eritrea) era ancor maggiore nella fattispecie perché la Libia non è paese parte della Cedu, come d'altronde non lo è della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato.

d) Si è trattato di un caso di espulsione collettiva, qualificata, come già si è ricordato, ai sensi dell'art. 4 Protocollo n. 4. Un gruppo di persone è stato allontanato- respinto contemporaneamente, senza procedere all'esame individuale dei singoli casi. I ricorrenti, in particolare, non furono sottoposti ad una procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, essendo peraltro accertato che il personale a bordo delle navi militari non era stato addestrato per condurre interviste individuali, né era assistito da interpreti o consulenti legali. A nessuno degli stranieri fu chiesto se intendeva presentare domanda di protezione internazionale.

e) La Libia paese terzo sicuro? La domanda è significativa per comprendere la difesa del governo italiano che invocava i trattati sulla tutela dei diritti umani di cui la Libia era parte contraente e le previsioni contenute nel trattato italo-libico di amicizia, in cui le parti richiamano gli obiettivi e i principi espressi nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 6)⁵. La Corte, richiamando la propria

⁴ Fra le molte sentenze rilevanti, la Corte richiama la sentenza del 28 febbraio 2008 *Saadi c. Italia* (ricorso n. 37201/06), e quella del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (ricorso n. 30696/09). Accessibili: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=829510&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>; <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

⁵ Su questi aspetti cfr. Natalino Ronzitti, *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, cit.

giurisprudenza⁶, sottolinea come la mera previsione formale di un obbligo di tutela dei diritti fondamentali in capo ad un altro Stato non vale ad escludere la responsabilità di uno Stato contraente ai sensi della Cedu, quando sussistono elementi sufficienti per mettere in discussione la veridicità di tali presupposti. Nella specie, numerosi erano i rapporti, provenienti da fonti affidabili (dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati in particolare, che era, come si è detto, parte interveniente) che illustravano in modo particolareggiato il trattamento riservato ai migranti in Libia, contraddicendo gli impegni assunti in sede sia bilaterale, sia multilaterale. Con il trasferimento dei ricorrenti in Libia, le autorità italiane, “in piena conoscenza dei fatti” e delle circostanze, li avevano esposti a un trattamento vietato dalla Convenzione. La violazione è ancor più evidente per il mancato accesso a mezzi di ricorso: gli stranieri *refoulés* avrebbero avuto il diritto, prima di essere sottoposti a misure con conseguenze irreversibili, a un mezzo di ricorso (ex art. 13 Cedu) che consentisse un controllo effettivo, non già formale, su tali misure.

A fronte di una condanna, come si è detto, senza appello (malgrado qualche esponente politico nazionale abbia affermato il contrario), vi è da chiedersi quale sarà la linea di condotta futura del governo italiano. Di adeguamento, come è doveroso e auspicabile, e quindi di segno diverso rispetto alla “rivendicazione”, del Ministro dell’interno dell’epoca, non solo di aver ben operato, ma di essere pronto (se fosse ancora in carica) a reiterare tale comportamento, Cedu e Corte europea ... *tamquam non essent*.

Altro profilo, di più vasta portata riguardando le relazioni politiche fra l’Italia e il nuovo governo libico, è la “riattivazione” degli accordi già ricordati fra i due paesi, con nuovo esame o riesame delle questioni relative all’immigrazione nonché ai rifugiati (la Libia, come si è ricordato, non è parte contraente della Convenzione di Ginevra). Forse anche la sentenza *Hirsi* contribuirà a far “uscire dall’ambiguità”⁷ i rapporti bilaterali italo-libici.

Aggiornamento 10 marzo 2012

⁶ In particolare la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit.)

⁷ Come è stato ben osservato: Natalino Ronzitti, “Il futuro dei trattati tra Italia e Libia”, cit.)



Ultimi Documenti IAI

- 12 | 01** A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e** M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15** M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14** M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011
- 11 | 13** E. Alessandri and R. Matarazzo, Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis
- 11 | 12** N. Ronzitti, Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?
- 11 | 11** G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro
- 11 | 10** Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan
- 11 | 09** M. Emerson, N. Tocci, R. Youngs, J.-P. Cassarino, C. Egenhofer, G. Grevi and D. Gros, Global Matrix. A Conceptual and Organisational Framework for Researching the Future of Global Governance
- 11 | 08** N. Sartori, The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints
- 11 | 07** S. Silvestri, Una strategia europea di democrazia, sviluppo e sicurezza per il Mediterraneo
- 11 | 06E** Istituto affari internazionali (IAI) and Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (IAI Quaderni e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it