



# Immigrati: i respingimenti in mare verso la Libia una violazione al divieto di espulsioni collettive

Corte europea dei diritti dell'Uomo - Grande Camera - Sentenza 23 febbraio 2012

Ricorso n. 27765/09 - Commento

(Presidente Costa; Hirsi Jamaa e altri contro Italia)

## LA MASSIMA

**Immigrazione e stranieri - Respingimenti nel mare internazionale - Giurisdizione dello Stato della bandiera - Espulsioni collettive - Consegna a un Paese terzo - Mancanza di accertamenti sulla situazione dei diritti umani - Necessità di una verifica concreta - Violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti - Violazione del divieto di espulsione collettive.** (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, articoli 3 e 13; Protocollo n. 4, articolo 4)

Uno Stato parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha la giurisdizione sui fatti avvenuti a bordo di una propria nave nel mare internazionale ed è quindi tenuto a garantire l'applicazione dei diritti convenzionali agli stranieri sottoposti al proprio controllo. La consegna di immigrati a un Paese terzo in ragione di un trattato bilaterale, senza assumere informazioni sul rispetto dei diritti degli stranieri in quel Paese costituisce una violazione del divieto di trattamenti disumani e degradanti stabilito dalla Convenzione. L'assenza di controlli sugli stranieri imbarcati e la riconsegna al Paese di partenza costituisce un caso di espulsioni di massa attraverso i respingimenti in mare e, quindi, una pratica incompatibile con la Convenzione. Spetta allo Stato che ha a bordo gli stranieri garantire rimedi giurisdizionali effettivi e la possibilità, per i migranti, di avanzare istanze di protezione internazionale.



Scarica il testo della sentenza all'indirizzo:

[www.guidaaldiritto.ilsole24ore.com](http://www.guidaaldiritto.ilsole24ore.com) (area COMUNITARIO/PRIMO PIANO)



**U**na condanna all'Italia per i respingimenti in mare verso la Libia che segna anche un chiaro monito a tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che non possono scegliere una politica di immigrazione che non tenga conto del rispetto dei diritti umani. E non possono, soprattutto, trincerarsi dietro la stipulazione di trattati con Stati terzi sacrificando sull'altare della sicurezza e di motivi di ordine pubblico i diritti umani di cittadini stranieri che fuggono da zone di conflitto, voltandosi dall'altra parte e fingendo di non guardare la reale situazione in mate-

## Un chiaro monito agli Stati che hanno siglato la Convenzione europea sui diritti dell'uomo

IL COMMENTO DI  
MARINA CASTELLANETA

ria di tutela dei diritti negli Stati non parti alla Convenzione. Affermazione che dovrebbe avere delle conseguenze anche sulla politica Ue in materia di immigrazione che, con il Patto sull'im-

migrazione e l'asilo del 24 settembre 2008 valorizza gli accordi con i Paesi di transito dei migranti.

È stata la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, con una storica sentenza depositata il 23 febbraio (ricorso n. 27765/09, Hirsi Jamaa e altri contro Italia) a intervenire accertando, da parte dell'Italia, la violazione dell'articolo 3 della Convenzione dei diritti dell'uomo che vieta la tortura e i trattamenti disumani e degradanti e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 che mette al bando le espulsioni collettive. Non solo. Per la Corte, che si è espressa con il suo massimo organo giurisdizionale, l'Italia ha anche violato l'articolo 13 della

Convenzione che impone agli Stati di prevedere rimedi giurisdizionali effettivi a salvaguardia dei diritti violati. È la prima volta che la Corte applica le norme della Convenzione a un caso di consegna di immigrati a un terzo Stato che poi esegue le espulsioni che mettono a rischio la vita di stranieri respinti in mare.

**Il fatto** - Alla Corte europea si erano rivolti 11 cittadini somali e 13 eritrei che avevano lasciato la Libia nel 2009 a bordo di tre barconi diretti verso l'Italia. Erano stati fermati in alto mare dalla Guardia di Finanza e trasferiti su una nave militare che li aveva ricondotti in Libia, in applicazione dell'accordo bilaterale concluso con Tripoli nel 2008, in vigore dal 4 febbraio 2009. Due dei ricorrenti erano poi morti in circostanze sulle quali non è stata fatta luce, ad altri era stato concesso lo *status* di rifugiato a Tripoli e a uno in Italia, dove era tornato.

**La giurisdizione italiana per fatti avvenuti nel mare internazionale** - Pur riconoscendo che i fatti in discussione erano avvenuti a bordo di una nave militare italiana, il Governo in causa - che le ha provate tutte per arrivare a una pronuncia di irricevibilità del ricorso - sosteneva che le autorità italiane non avevano un «controllo assoluto ed esclusivo» sui ricorrenti. Inoltre, il Governo aveva agito nel rispetto di un obbligo posto dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 che impone di intervenire per salvare vite umane nel mare internazionale, senza però che ciò - ad avviso delle autorità italiane - potesse creare

**La competenza  
ha natura  
essenzialmente territoriale,  
ma si può ritenere  
sussistente la giurisdizione  
di un Paese  
anche al di fuori  
della propria area  
se gli agenti  
esercitano il controllo  
di altre zone**

un legame tra lo Stato e le persone oggetto del salvataggio in grado di poter ritenere che vi fosse la giurisdizione dell'Italia sugli stranieri. Una tesi priva di fondamento che la Corte ha giustamente respinto. Gli Stati - ha osservato la Grande Camera - in base al diritto internazionale hanno la giurisdizione sui fatti che avvengono a bordo delle proprie navi.

Com'è noto, l'articolo 1 della Convenzione europea impone agli Stati che l'hanno ratificata il rispetto dei diritti convenzionali a ogni persona soggetta alla propria giurisdizione. Su tale nozione, la Corte ha ormai una prassi consolidata e, in diverse occasioni, ha stabilito che la giurisdizione ha natura essenzialmente territoriale, ma ha affermato che, in taluni casi, si può ritenere sussistente la giurisdizione di uno Stato anche al di fuori del proprio territorio se i propri agenti esercitano il controllo di altre zone. In questi casi, quindi, lo Stato è tenuto a garantire agli individui il rispetto dei diritti convenzionali per non incorrere in una violazione delle norme del trattato. Senza

dimenticare che, per accertare la giurisdizione di uno Stato al di fuori del proprio territorio, la Corte ha fatto riferimento alle norme di diritto internazionale consuetudinario che, in questo caso, non lasciano alcun dubbio sulla giurisdizione italiana.

Nel caso in esame, infatti, non è contestato che i fatti fossero avvenuti in alto mare a bordo di una nave battente bandiera italiana, sottoposta alla giurisdizione dello Stato della bandiera. D'altra parte, già in passato, in relazione a fatti avvenuti a bordo di una nave nel mare internazionale, la Corte ha riconosciuto l'esistenza della giurisdizione dello Stato della bandiera (si veda il caso *Medvedyev* e altri contro Francia, sentenza del 29 marzo 2010).

Che il criterio della bandiera sia poi accettato dall'Italia lo si evince anche dall'articolo 4 del codice della navigazione e dalla ratifica della Convenzione di Montego Bay.

Stabilito il quadro esistente in ordine alla competenza degli Stati a bordo delle proprie navi, la giurisdizione extraterritoriale italiana non può essere esclusa - come sosteneva il Governo - per il solo fatto che l'intervento italiano era volto al salvataggio nel mare internazionale, situazione che nella visione di Roma implicava un controllo minimo dello Stato, funzionale al solo salvataggio immediato di vite umane, in pratica senza alcuna responsabilità. A ciò si aggiunga che i fatti erano avvenuti a bordo di una nave militare italiana che ha provveduto a ricondurre gli immigrati in Libia, con un controllo esclusivo, *de iure e de facto*, delle autorità italiane, du-



rante l'intera navigazione e fino allo sbarco in Libia: chiara, quindi, la giurisdizione italiana con la consequenziale applicazione della Convenzione in base all'articolo 1.

**La violazione dell'articolo 3 -** Accertato il controllo effettivo dell'Italia, la Grande Camera è passata ad analizzare la violazione dell'articolo 3 sia sotto il profilo dei trattamenti disumani e degradanti in Libia, sia sotto il profilo della riconsegna al Paese di origine da parte di uno Stato terzo connessa al comportamento di uno Stato parte alla Convenzione europea.

La grave situazione degli immigrati in Libia è stata attestata in diversi rapporti di organizzazioni internazionali e da organizzazioni non governative (Ong), con un progressivo peggioramento dopo la chiusura dell'Ufficio delle Nazioni Unite sui rifugiati. In Libia, ogni straniero che entra illegalmente sul territorio era considerato come clandestino senza alcuna distinzione tra rifugiati e stranieri irregolari. Con la conseguenza che gli individui erano (sono) detenuti in luoghi di detenzione in situazioni disumane. Gli stranieri, inoltre, correvano il rischio (molto concreto, considerato che ciò è effettivamente avvenuto) di essere riconsegnati al Paese di origine. Impossibile, quindi, considerare la Libia come un Paese sicuro per i migranti fermati in alto mare come ha cercato di fare il Governo italiano che ha addotto a sostegno la conclusione dell'accordo bilaterale in cui era presente un rinvio al rispetto dei trattati internazionali. Chiara sul punto la Corte. Non basta ra-

**Che il criterio  
della bandiera  
sia poi accettato  
dall'Italia  
lo si evince  
anche dall'articolo 4  
del codice  
della navigazione  
e dalla ratifica  
della Convenzione  
di Montego Bay**

tificare trattati internazionali per dedurre che uno Stato rispetta i diritti umani tanto più nei casi in cui vi sono rapporti di organizzazioni internazionali che attestano il contrario. Lo Stato parte alla Convenzione, inoltre, deve sempre rispettarne l'applicazione non potendo certo sottrarsi alle proprie responsabilità invocando il rispetto di altri trattati internazionali.

L'Italia, poi, consegnando tutti gli immigrati alle autorità libiche ha anche violato il principio di *non refoulement* compiendo, di fatto, un respingimento in mare di migranti. Il Governo italiano, in modo singolare, si è trincerato dietro la circostanza che non vi era stata una formale richiesta di asilo e che gli immigrati si erano solo opposti a essere ricondotti in Libia, fatto che non poteva essere considerato come una richiesta di protezione. Appare evidente il carattere artificioso di questa difesa, tanto più che i ricorrenti hanno contestato tale versione e diversi funzionari dell'Ufficio delle Nazioni Unite per i rifugiati e dell'Ong Human Rights Watch hanno testimoniato che i ricorrenti invo-

cavano la protezione internazionale. D'altra parte, ha sostenuto la Corte, spetta allo Stato verificare in quali situazioni è necessario intervenire a tutela dei diritti umani ed evitare che individui siano lesi nei propri diritti ed esposti a trattamenti disumani e degradanti a causa di un proprio comportamento.

L'aspetto più sconcertante è che la consegna degli immigrati è avvenuta verso un Paese in cui la grave compromissione dei diritti umani era ben nota alle autorità italiane che, anche usando una diligenza minima, avrebbero dovuto assumere notizie su tale punto. E che in realtà, nel caso in esame, era particolarmente agevole assumere anche basandosi su meri dati formali proprio perché la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, non esitando a ricondurre gli stranieri in Somalia e in Eritrea, Paesi in cui vi sono gravi rischi per i migranti che lasciano il territorio.

Spettava all'Italia - osserva la Corte - verificare che, dopo la consegna degli immigrati, la Libia avrebbe assicurato ai ricorrenti di non essere rimpatriati nel Paese di origine con rischi per la loro sicurezza.

Pertanto, solo nel caso in cui lo Stato intermediario (Libia) offra sufficienti garanzie per gli stranieri, lo Stato parte alla Convenzione può procedere alla consegna (ma non, in ogni caso, ai respingimenti). D'altra parte, l'obbligo di accertamento imposto agli Stati parti - precisa la Corte - deve essere ancora più rigoroso quando la consegna è verso un Paese che non ha ratificato la Convenzione.

**I respingimenti in mare e il divieto di espulsioni collettive** - Per quanto riguarda l'articolo 4 del Protocollo n. 4, che vieta le espulsioni collettive, la Corte, per la prima volta, si è occupata di esaminare se la norma in esame possa applicarsi ai respingimenti di cittadini di Stati terzi situati al di fuori del territorio di uno Stato parte alla Convenzione e se, quindi, tale situazione possa essere incasellata tra i casi di espulsioni collettive. Per compiere tale verifica la Corte ha proceduto all'interpretazione della norma secondo gli strumenti affermati nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, valorizzando altresì la circostanza che l'articolo 4 non contiene alcuna espressione in grado di limitarne l'applicazione ai soli fatti avvenuti sul territorio. A tal proposito, non va dimenticato, come osservato dalla Corte, che i lavori preparatori dell'articolo 4 del Protocollo utilizzano l'espressione «espulsioni» senza inserire alcuna delimitazione. In diverse occasioni, poi, la Corte ha precisato che la Convenzione è uno strumento vivente, da applicare in modo da rendere le garanzie indicate effettive e reali e non ipotetiche e astratte. È trascorso molto tempo - osserva la Grande Camera - da quando il Protocollo n. 4 è stato adottato e da quel periodo i flussi di migranti in Europa sono via via cresciuti soprattutto attraverso il mare. La crisi economica ha fatto poi aumentare questi flussi e ha fatto sì che le politiche nazionali in materia di immigrazione si siano inasprite. Questo però non può certo autorizzare a una violazione della Convenzione. Se l'articolo 4 venisse letto in modo

**L'assenza di informazioni agli stranieri e la rapidità dei fatti hanno fatto sì che fosse anche disattesa la norma 13 proprio perché i ricorrenti non hanno avuto strumenti giurisdizionali per far valere le prerogative violate**

restrittivo, con ciò imponendo agli Stati di astenersi dalle espulsioni collettive di stranieri solo dal proprio territorio è evidente che molti casi di espulsione sarebbero sottratti all'applicazione della norma che, di fatto, sarebbe inefficace. Inoltre, è inammissibile che esista un'area nella quale gli individui non siano coperti da una protezione adeguata dei propri diritti. Detto questo, quindi, la Corte, pur riconoscendo il diritto degli Stati di scegliere la propria politica in materia di immigrazione afferma senza esitazione che ciò «non può giustificare il ricorso a pratiche che sono incompatibili con gli obblighi assunti dagli Stati in base alla Convenzione europea», la cui interpretazione deve avvenire in buona fede e alla luce del principio di effettività.

Le autorità italiane non avevano effettuato alcun accertamento sugli immigrati presi a bordo della propria nave militare. Gli stranieri non erano stati identificati e il personale militare a bordo della nave non aveva potuto comunicare e assumere informazioni (anche perché mancavano gli interpreti). Gli stranie-

ri, inoltre, non avevano ricevuto alcuna informazione sull'iter da seguire per poter tornare in Italia e per evitare la consegna in Libia. Tenendo conto, quindi, che gli stranieri erano saliti a bordo della nave e fatti sbarcare in Libia, non vi è alcun dubbio che si è trattato di un caso di espulsioni di massa (attraverso il respingimento) vietate dalla Convenzione.

L'assenza di informazioni agli stranieri e la rapidità dei fatti ha fatto sì che fosse anche violato l'articolo 13 della Convenzione proprio perché i ricorrenti non hanno avuto alcuno strumento giurisdizionale per far valere i propri diritti violati dall'Italia.

**Le misure imposte all'Italia ai fini dell'esecuzione della sentenza** - Accertate le violazioni degli articoli 3 e 13 della Convenzione e dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, la Corte ha concesso a ogni ricorrente 15mila euro per i danni morali subiti ma è andata oltre, ritenendo necessario indicare le specifiche misure individuali idonee ad assicurare il pieno rispetto della Convenzione. In particolare, secondo la Grande Camera, l'Italia dovrebbe pretendere assicurazioni dalle autorità libiche «che i ricorrenti non siano sottoposti a trattamenti incompatibili con l'articolo 3 della Convenzione o siano arbitrariamente rimpatriati» (un'assicurazione che sembra inutile, però, stando a quanto affermato in precedenza dalla Corte stessa). Sul fronte delle misure generali la Corte si è limitata a chiedere che vengano adottate misure in grado di impedire che la stessa situazione si ripeta. ■