

Il controllo della Cedu sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, pres. Costa, Saadi c. Italia.

Confligge l'art. 3 della Cedu il provvedimento che abbia come effetto il rientro di uno straniero nel proprio paese d'origine, qualora sussistano fondati elementi per ritenere che esso possa essere esposto, se espulso, al rischio concreto di essere ivi assoggettato a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

Con la decisione in esame, e la giurisprudenza che l'ha preceduta, la Corte europea istituisce un (ulteriore) meccanismo di controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi. Tale meccanismo presenta un'articolazione bilivello, consistente in una valutazione da parte degli Stati parte e in una successiva verifica da parte della Corte europea; si configura come un controllo preventivo con finalità cautelari, che può intervenire sull'esecuzione di un atto nazionale; è fondato sul principio della responsabilità per "illecito di pericolo", per cui ad assumere rilevanza è la mera esposizione al rischio della lesione di un diritto. Per altro verso, detto meccanismo è applicabile soltanto ad alcune disposizioni della Cedu; presenta un certo grado di aleatorietà, dovuto alla limitatezza delle informazioni disponibili sugli ordinamenti degli Stati terzi e al carattere prognostico della valutazione; si connota per una ineludibile sovrapposizione funzionale tra il livello nazionale e quello europeo.

Premessa

La presente sentenza tenta di fornire una risposta alle seguenti questioni, attinenti al controllo esercitato dagli Stati aderenti alla Cedu (Stati parte) sugli Stati ad essa non aderenti (Stati terzi) in ordine al rispetto dei diritti dell'uomo. Innanzitutto, può uno Stato parte espellere uno straniero verso uno Stato terzo dove sussista un rischio concreto che esso sia sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti? Esiste un obbligo per lo Stato espellente di valutare la sussistenza di un rischio concreto nello Stato ricevente? Che caratteristiche deve avere questa valutazione? In secondo luogo, e correlativamente, può la Corte europea dei diritti dell'uomo esercitare un controllo sulla valutazione condotta dallo Stato espellente? Quali connotati presenta questo controllo? Consiste soltanto nella verifica della adeguatezza della valutazione condotta dallo Stato espellente o implica anche un'autonoma valutazione sulla sussistenza di un rischio concreto nello Stato ricevente? In terzo luogo, e in termini più ampi, esiste un obbligo generale per gli Stati parte di condurre una valutazione sull'attività degli Stati terzi? Tale obbligo opera soltanto nei rapporti orizzontali tra Stati o anche in quelli verticali tra Stati e regimi sovranazionali? E quali implicazioni derivano dalla vigenza di quest'obbligo sulla dinamica dei rapporti tra Stati e tra Stati e regimi sovranazionali?

Il controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi o organismi sovranazionali non rappresenta una novità nel quadro del diritto europeo dei diritti umani¹. La Corte europea, infatti, da un lato, ha affermato che, nel dare esecuzione alle decisioni giurisdizionali pronunciate in altri Stati, gli organi degli Stati parte devono sincerarsi che tali decisioni siano state adottate in conformità con

¹ Le questioni legate al controllo sul rispetto dei diritti umani al di fuori del territorio degli Stati parte sono prese in esame da J.-P. Costa, *L'Etat, le territoire et la Convention européenne des droits de l'homme*, in M.G. Kohen, a cura di, *Promoting justice, human rights and conflict resolution through international law*, Leiden, Nijhoff, 2007, 179 ss.

il principio del diritto ad un processo equo². Dall'altro lato, ha stabilito che, nel dare esecuzione ad atti sovranazionali direttamente applicabili, gli organi degli Stati parte devono assicurarsi che l'organizzazione emanante appresti nel suo complesso una tutela dei diritti umani almeno equivalente a quella offerta dalla Cedu; laddove, in caso affermativo, si presume che gli Stati parte non siano responsabili di alcuna violazione della Cedu, salvo che non sussistano evidenti lacune nella protezione dei diritti umani nel caso concreto³. All'interno di questo contesto, la presente sentenza, insieme alla giurisprudenza che l'ha preceduta⁴, presenta particolare rilevanza per almeno due motivi. In primo luogo, a differenza delle decisioni appena indicate, essa non si riferisce alla esecuzione nell'ordinamento nazionale di decisioni assunte da altri Stati o regimi sovranazionali, bensì alla esecuzione in un ordinamento estero di decisioni assunte da uno Stato parte. In secondo luogo, e correlativamente, essa non è rivolta ad impedire il dispiegarsi nell'ordinamento nazionale degli effetti di violazioni compiute da altri Stati o regimi sovranazionali, bensì a prevenire il compimento di violazioni in un ordinamento estero in conseguenza di decisioni assunte da uno Stato parte. Essa consente, pertanto, di tratteggiare i caratteri del controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi, di individuarne i caratteri distintivi rispetto agli altri meccanismi della specie, di apprezzarne le ripercussioni sul grado di protezione dei diritti umani a livello europeo.

I fatti e la decisione

Arrestato e imputato per terrorismo internazionale, il ricorrente, cittadino tunisino da tempo residente in Italia, veniva processato avanti una corte di assise italiana, e condannato a quattro anni per associazione a delinquere, falso e ricettazione. Nelle more del processo di appello nel frattempo intentato, il ricorrente veniva, altresì, processato in contumacia avanti una corte penale militare tunisina, e condannato per partecipazione ad associazione terroristica e incitamento al terrorismo. Frattanto, ritenendo che avesse rivestito un ruolo attivo nell'ambito di un'associazione dedita alla fornitura di supporto logistico e finanziario a cellule di fondamentalisti islamici, il Ministero degli Interni italiano ordinava l'espulsione del ricorrente in Tunisia⁵. Temendo di poter essere ivi

² Corte eur. dir. uomo, sentenza 30 luglio 2001, ricorso n. 30882/96, *Pellegrini c. Italia*, riguardante l'esecuzione in Italia di una sentenza di annullamento di matrimonio, pronunciata dal Tribunale della Sacra Rota senza consentire alla ricorrente di accedere ai mezzi di prova depositati dal marito e di nominare un avvocato. In tale caso, la Corte europea ha affermato. Sulla sentenza, J.-P. Costa, *Osservazioni sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Pellegrini c. Italia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 3/2002, 435 ss.

³ Corte eur. dir. uomo, sentenza 30 giugno 2005, ricorso n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, riguardante l'esecuzione di un regolamento comunitario in materia di terrorismo internazionale, contenente, tra l'altro, il divieto di far decollare aeromobili di proprietà di soggetti residenti nei territori della ex Jugoslavia. Sul punto, B. Conforti, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassòli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer, a cura di, *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Dike Verlag, Zurigo, 2007, 173 ss., nonché M. Pacini, *Il controllo della Cedu sugli atti nazionali in funzione comunitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2006, 21 ss.

⁴ Tra i casi più rilevanti, Corte eur. dir. uomo, sentenza 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, riguardante l'extradizione di un soggetto imputato di omicidio volontario verso lo Stato americano della Virginia, dove sarebbe stato sottoposto alla pena capitale dopo una lunga permanenza nel "braccio della morte"; Corte eur. dir. uomo, sentenza 20 marzo 1991, ricorso n. 15576/89, *Cruz Varas c. Svezia*, riguardante il respingimento alla frontiera di un soggetto proveniente dal Cile, dove sarebbe stato esposto al rischio di essere sottoposto a tortura in ragione del proprio attivismo politico; Corte eur. dir. uomo, sentenza 30 ottobre 1991, ricorsi n. 13163/87 e altri, *Vilvarajah e altri c. Regno Unito*, riguardante il respingimento alla frontiera di un gruppo di soggetti di etnia Tamil provenienti dallo Sri Lanka; Corte eur. dir. uomo, sentenza 15 novembre 1996, ricorso n. 22414/93, *Chahal c. Regno Unito*, riguardante il rimpatrio di un indiano di etnia Sikh verso la regione del Punjab; Corte eur. dir. uomo, sentenza 17 dicembre 1997, ricorso n. 25964/94, *Ahmed c. Austria*, riguardante il rimpatrio di un cittadino somalo sospettato di essere un attivista politico del partito rivoluzionario; Corte eur. dir. uomo, sentenza 28 novembre 1996, ricorso n. 23366/94, *Nsona c. Paesi Bassi*, riguardante il rimpatrio di una minore verso lo Zaire. Da ultimo, Corte eur. dir. uomo, sentenza 27 maggio 2008, ricorso n. 26565/05, *N. c. Regno Unito*, riguardante l'espulsione di un malato di AIDS verso l'Uganda, dove lo stesso sarebbe stato sottoposto a trattamenti di livello inferiore a quelli britannici

⁵ L'espulsione veniva ordinata in base all'art. 3 del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in L. 31 luglio 2005, n. 155, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, che attribuisce al Ministro dell'Interno o, su sua

sottoposto a tortura e a trattamenti inumani e degradanti, il ricorrente presentava domanda di asilo politico avanti il questore competente, che la rigettava a ragione della sua pericolosità per la sicurezza nazionale. Dopo aver infruttuosamente trasmesso alla questura rapporti di organizzazioni non governative (*Amnesty International* e *Human Rights Watch*) e del Dipartimento di Stato americano attestanti la sussistenza di gravi violazioni dei diritti umani in Tunisia, il ricorrente adiva in via cautelare la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ordinava la sospensione del provvedimento di espulsione. Nel contempo, al fine di valutare la sussistenza di un rischio concreto che il ricorrente potesse essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti, il Governo italiano interpellava il Governo tunisino, il quale si limitava a rilevare di aver sottoscritto e ratificato gli strumenti internazionali rilevanti in materia. Stante l'inerzia della questura in ordine ad un rinnovata domanda di asilo politico, il ricorrente si rivolgeva, pertanto, in via principale, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando una violazione potenziale del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

La Corte europea accoglie il ricorso del ricorrente, sulla base del seguente ragionamento. Innanzitutto, sebbene gli Stati abbiano il diritto di regolamentare le condizioni di permanenza degli stranieri, e per quanto la Cedu non riconosca il diritto di asilo politico, l'espulsione di uno straniero può, nondimeno, determinare una violazione laddove sussistano fondati elementi per ritenere che il soggetto interessato, se espulso, possa essere esposto al rischio concreto di essere assoggettato a tortura o a trattamenti inumani o degradanti⁶. In tali casi, gli Stati parte e la Corte europea sono chiamati a valutare la situazione (*to assess the situation*) del Paese di destinazione del soggetto interessato, al fine di valutare la sussistenza di un simile rischio⁷. Per altro verso, il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti riveste carattere assoluto, e non ammette, pertanto, possibilità di eccezioni o deroghe, neppure in caso di motivi di emergenza tali da minacciare la vita della nazione⁸. Nel caso concreto, da un lato, i rapporti redatti dalle organizzazioni non governative e dal Dipartimento di Stato americano davano conto gravi e ripetuti episodi di tortura compiuti dalla autorità tunisine nei confronti di soggetti condannati per terrorismo; laddove, lo Stato italiano non appariva in grado di dimostrare validamente il contrario. Dall'altro lato, il ricorrente risultava effettivamente esposto al rischio concreto di essere sottoposto a simili trattamenti. Esso, infatti, sarebbe stato molto verosimilmente costretto a rimanere in carcere, per effetto della sentenza di condanna pronunciata in contumacia nei suoi confronti, avverso la quale non era chiaro se

delega, al prefetto la potestà di disporre l'espulsione, tra l'altro, degli stranieri nei cui confronti sussistano «fondati motivi di ritenere che la loro permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

⁶ Principi molto simili a quelli indicati sono stati, peraltro, elaborati anche con riguardo all'art. 7 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici. In tal senso, Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani, *Commento generale n. 20 riguardante il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti*, secondo cui «gli Stati membri non possono esporre gli individui al pericolo di tortura o di trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti in caso di allontanamento verso un altro Stato in attuazione di provvedimenti di estradizione, espulsione o rimpatrio».

⁷ Il divieto di espulsione di un soggetto verso uno Stato nel quale egli possa essere esposto al rischio di essere sottoposto a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti è espressamente previsto in alcuni strumenti internazionali a tutela dei diritti umani. In particolare, a) a norma dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni unite sui rifugiati, gli Stati parte non possono espellere un rifugiato verso un altro Stato «nel quale la sua vita o la sua libertà potrebbero essere minacciate in ragione della sua razza, religione, nazionalità, partecipazione a particolari gruppi sociali o opinioni politiche»; laddove, tuttavia, «tale disposizione non può essere invocata da parte dei rifugiati per i quali sussistano fondati motivi per considerarli un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trovano, o che, in quanto condannati in via definitiva per crimini particolarmente gravi, rappresentano un pericolo per la comunità di quello Stato»; b) a norma dell'art. 3 della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti inumani e degradanti, nessuno Stato può espellere un soggetto «verso un altro Stato dove vi siano fondati elementi per ritenere che esso sia esposto al pericolo di essere sottoposto a tortura», laddove, «a tale fine, le autorità competenti devono prendere in considerazione tutte le circostanze rilevanti, compresa l'esistenza, in tale Stato, di una prassi consistente di gravi, flagranti e massive violazioni dei diritti umani».

⁸ Devono essere, pertanto, respinti gli argomenti avanzati dal Regno Unito, secondo i quali, da un lato, il rischio che il soggetto interessato sia sottoposto a simili trattamenti nel Paese di destinazione dovrebbe essere ponderato con il pericolo dallo stesso rappresentato per la sicurezza del Paese di origine; dall'altro lato, e conseguentemente, l'intensità dell'onere della prova di un simile rischio dovrebbe essere graduato in funzione di detto pericolo.

sussistessero efficaci mezzi di ricorso; laddove lo Stato tunisino non offriva sufficienti rassicurazioni circa il trattamento riservato ai detenuti⁹. L'espulsione verso la Tunisia avrebbe, pertanto, determinato una violazione dell'art. 3 della Cedu.

Il controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi. La valutazione a carico degli Stati parte...

Tra i molteplici profili di rilevanza della sentenza¹⁰, se ne segnalano, in questa sede, principalmente due, riguardanti, come premesso, il controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi, con particolare riferimento al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti. Innanzitutto, la Corte europea richiede (implicitamente) agli Stati parte lo svolgimento di una attività di valutazione nei confronti degli Stati terzi. A tal fine, essa afferma, tra l'altro, che «il provvedimento di espulsione disposto da uno Stato contraente può assumere rilevanza ai sensi dell'art. 3, e conseguentemente involgere la responsabilità di quello Stato ai sensi della Cedu, laddove siano stati adottati elementi sostanziali idonei a far ritenere che il soggetto interessato, se espulso, sia esposto al rischio concreto di essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3»; da cui discende «il divieto di espellere tale soggetto verso quello Stato»¹¹. La valutazione richiesta agli Stati espellenti presenta, pertanto, alcuni caratteri specifici, connotati per l'oggetto, il contenuto, le modalità e gli effetti. Quanto all'oggetto, tale valutazione riguarda la “situazione generale” dello Stato ricevente e le “circostanze particolari” del soggetto interessato. Essa dovrà, pertanto, concentrarsi, da un lato, sul complesso delle disposizioni normative, ivi compresi i trattati internazionali e le fonti costituzionali, primarie e secondarie, e delle prassi applicative adottate dallo

⁹ A questo proposito, infatti, le autorità nazionali tunisine, per un verso, hanno più volte respinto richieste di accesso alle carceri da parte di organizzazioni non governative, per altro verso, si sono limitate a dare atto della ratifica degli strumenti internazionali sottoscritti in materia di tutela dei diritti umani, senza fornire più precise indicazioni circa le misure adottate per darvi concreta attuazione.

¹⁰ La sentenza si colloca, infatti, al crocevia di alcune importanti questioni, dibattute tanto sul piano politico che giudiziario, a livello nazionale, regionale e globale, quali, ad esempio, i) i rapporti tra gli strumenti internazionali a protezione dei diritti umani (in particolare, tra la Convenzione sul riconoscimento dello status di rifugiato, la Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e la Cedu); ii) la definizione della fattispecie di tortura e il suo recepimento negli ordinamenti nazionali (in particolare in Italia, dove un simile reato non è ancora espressamente previsto); iii) l'individuazione delle restrizioni dei diritti umani ammissibili allo scopo di assicurare la sicurezza pubblica (in particolare, con riferimento alla materia del terrorismo internazionale). Su quest'ultimo aspetto, più di recente, G. Elspeth, *Security and European Human Rights*, Wolf, 2007, nonché, con particolare riguardo al terrorismo, D. Moeckli, *Human Rights and Non-discrimination in the “War on Terror”*, Oxford, OUI, 2008, che prende in esame la normativa internazionale in materia di terrorismo, ponendo in evidenza l'opportunità di procedere ad un più rigoroso controllo di proporzionalità sulle misure limitative dei diritti umani adottate allo scopo di assicurare la sicurezza nazionale.

¹¹ Il fondamento giuridico di questo principio è più analiticamente enunciato in Corte eur. dir. uomo, sentenza *Soering*, cit.. In termini generali, gli Stati parte non possono essere considerati responsabili per le violazioni dei diritti umani imputabili ad altri Stati. Essi, tuttavia, non possono neppure essere sollevati dall'obbligo di impedire eventuali prevedibili lesioni dei diritti dei soggetti interessati. In considerazione di ciò - ed ecco il punto - sarebbe, pertanto, difficilmente compatibile con i valori sottostanti alla Cedu se uno Stato parte espellesse consapevolmente un soggetto in un Stato dove sussistano fondati elementi per ritenere che lo stesso possa essere ivi soggetto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. Ciò essenzialmente per tre motivi: innanzitutto, la Cedu deve essere interpretata ed applicata in modo da rendere le garanzie dalla stessa affermate concrete ed effettive; inoltre, il divieto di trattamenti inumani e degradanti presenta carattere assoluto, non suscettibile di deroghe o eccezioni, come riconosciuto non solo in molti strumenti internazionali, ma anche come diritto internazionale generale; infine, la Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti inumani e degradanti prevede espressamente il divieto di espellere un soggetto verso un altro Stato quando vi siano ragioni fondate per ritenere che lo stesso possa essere ivi sottoposto a simili trattamenti. Su questa giurisprudenza, V. Starace, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed estradizione*, e G. Malinverni, *I limiti all'espulsione secondo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, entrambi in F. Salerno, a cura di, *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, Padova, Cedam, 2003, 97 ss. e 165 ss. Più di recente, B. Vermeulen, *Freedom from Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, in P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn e L. Zwaak, a cura di, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, 2006, 405. ss., nonché N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2007.

Stato terzo in materia di tortura e trattamenti inumani e degradanti; dall'altro sulla situazione particolare del soggetto interessato, con specifico riferimento alle condizioni per le quali lo stesso potrebbe essere esposto al rischio di essere sottoposto a simili trattamenti (quali, ad esempio, il compimento di particolari atti o fatti, anche di rilevanza penale, l'appartenenza a determinati gruppi linguistici o sociali, l'adesione a specifici movimenti politici o religiosi, le particolari condizioni personali o di salute)¹².

Quanto al contenuto, tale valutazione è volta, poi, a saggiare il rischio concreto che il soggetto interessato possa essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3 della Cedu; e non anche a bilanciare tale rischio con il pericolo rappresentato per la sicurezza dello Stato espellente¹³. Essa consisterà, pertanto, in un giudizio sostanzialmente prognostico, fondato sulla probabilità statistica della verifica della violazione; articolato, come visto, nell'esame della situazione generale dello Stato terzo e delle circostanze particolari del soggetto interessato, e condotto sulla base del criterio per cui il rischio è "concreto" soltanto nel caso in cui sia più probabile che l'evento si verifichi piuttosto che lo stesso non si verifichi. Alcuna rilevanza dovrà, tuttavia, essere attribuita, in forza del carattere assoluto del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, alla circostanza che il soggetto interessato possa rappresentare un pericolo per la sicurezza dello Stato espellente, né sul piano sostanziale, ai fini dell'attività di bilanciamento di interessi, né su quello processuale, nel senso di un rafforzamento dell'onere della prova a carico del soggetto interessato. Quanto alle modalità, simile valutazione deve essere, poi, condotta alla luce di tutte le informazioni ragionevolmente disponibili, senza limitarsi alle rassicurazioni rese dai rappresentanti dello Stato terzo. Essa implicherà, pertanto, un'attività di ricerca e approfondimento da parte dello Stato espellente, ulteriore rispetto alla mera ricezione di informazioni per via diplomatica, condotta sulla base di fonti affidabili e indipendenti, quali i rapporti di organismi pubblici, nazionali o sovranazionali, o organizzazioni non governative¹⁴. Quanto all'esito, da detta valutazione discendono, infine, specifici obblighi in capo allo Stato espellente, il quale sarà, pertanto, tenuto, in caso di esito negativo, ad astenersi dal rimpatriare il soggetto interessato verso lo Stato terzo¹⁵.

¹² Per una casistica di queste condizioni, vd. *supra*, nota 4.

¹³ La Corte europea non ha sviluppato particolari criteri di valutazione del rischio. A tal fine, possono, tuttavia, sopperire i principi affermati da Comitato delle Nazioni unite sulla tortura, *Commento generale n. 1: Applicazione dell'art. 3 della Convenzione nel contesto dell'art. 22*, 21 novembre 1997, disponibile sul sito <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>, secondo cui tale valutazione deve essere effettuato alla luce dei seguenti elementi: a) il soggetto interessato è tenuto a dimostrare di essere esposto ad un rischio personale e attuale di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, sulla base di fatti sufficienti a rendere necessaria una risposta dello Stato parte; b) lo Stato parte, per parte sua, è tenuto a valutare simile rischio sulla base di motivi che vanno oltre a considerazioni astratte o a meri sospetti, senza spingersi sino a dimostrare che simile rischio è altamente probabile; c) allo scopo di effettuare detta valutazione, assumo rilievo elementi quali i) la sussistenza di elementi comprovanti l'esistenza di una consolidata prassi di gravi, flagranti o massive violazioni dei diritti umani, ii) la circostanza che il soggetto interessato sia già stato sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, iii) la sussistenza di documentazione medica attestante che il soggetto interessato è stato sottoposto a simili trattamenti, iv) il coinvolgimento del soggetto interessato ad attività politiche o di altro genere, tali da esporlo al citato rischio.

¹⁴ Sul crescente ruolo rivestito dalle organizzazioni non governative nella promozione e tutela dei diritti umani a livello globale, T. Buergethal, *The Evolving International Human Rights System*, in *The American Journal of International Law*, n. 4/2006, 783 ss., secondo il quale tale organizzazioni «stanno giocando un ruolo sempre più importante nel contribuire alla trasformazione del conglomerato delle deboli istituzioni che costituiscono il sistema internazionale dei diritti umani in un complesso di meccanismi istituzionali più forti, che renderanno sempre più difficoltoso per gli Stati limitarsi a assicurare un livello di attuazione soltanto minimale ai propri obblighi internazionali in materia di diritti umani».

¹⁵ I principi affermati negli strumenti internazionali e dalla giurisprudenza della Corte europea sono stati successivamente recepiti e specificati nella legislazione comunitaria. Prevede, a tal proposito, la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare protezione internazionale, oltre che ai rifugiati, anche alle "persone ammissibili di protezione sussidiaria", ovvero sia i cittadini di un paese terzo o apolidi che non possiedono i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornassero nel paese di origine, o, nel caso di apolidi, nel paese nel quale avevano precedentemente la dimora abituale, correrebbero un rischio effettivo di subire i) la condanna a morte o all'esecuzione, o ii) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine, o iii) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto

... e la verifica di secondo grado a carico della Corte europea

A fronte di questa attività, la Corte europea riserva a se stessa il compito di verificare la correttezza della valutazione condotta dallo Stato espellente¹⁶. A tal fine, essa afferma che, allo scopo di verificare la sussistenza dei fondati motivi di rischio, essa «prenderà in considerazione tutta la documentazione depositata, nonché, se necessario, quella raccolta di propria iniziativa»; che, «in linea di principio, spetta al ricorrente allegare elementi probatori idonei a dimostrare l'esistenza dei fondati motivi di rischio», mentre ricade sugli Stati il compito di «dissipare ogni dubbio in merito»; che, nello svolgimento della propria attività di verifica, «la Corte europea deve prendere in esame le conseguenze prevedibilmente derivanti dall'espulsione del ricorrente verso lo Stato ricevente, tenendo presente la situazione generale dello Stato e le sue condizioni personali»; che «la mera possibilità di essere sottoposti a maltrattamenti in ragione dell'esistenza di condizioni di instabilità nello Stato ricevente non rappresenta di per sé una violazione dell'art. 3 della Convenzione», laddove, «nel caso in cui le fonti informative disponibili si limitano a descrivere una situazione generale, spetta poi al ricorrente corroborare con ulteriori elementi di prova le allegazioni riguardanti casi particolari». Anche la verifica esercitata dalla Corte europea presenta, pertanto, alcuni caratteri particolari, riguardanti l'oggetto, il contenuto, le modalità e l'esito. Quanto all'oggetto, tale verifica si concentra proprio sulla valutazione condotta dallo Stato espellente in ordine al rischio concreto che il soggetto interessato possa essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3 della Cedu. Essa passerà, pertanto, in rassegna le misure adottate dallo Stato per effettuare simile valutazione, con particolare riferimento ai criteri formulati, ai documenti utilizzati e alla procedure seguite, tanto in astratto, sul piano della legislazione e della prassi, che in concreto, con riguardo al caso specifico da esaminare.

Quanto al contenuto, la verifica esercitata dalla Corte europea è volta, poi, a riscontrare la correttezza della valutazione condotta dallo Stato espellente. Essa consisterà, pertanto, in un esame di secondo grado delle citate misure, diretto a saggiarne la completezza e la adeguatezza complessive, tenuto conto delle informazioni ragionevolmente disponibili presso lo Stato parte al momento dell'assunzione di tali atti¹⁷. Ad esso potrà, tuttavia, affiancarsi, o sostituirsi, una vera e propria attività di valutazione, analoga a quella prevista a carico degli Stati membri, qualora questi ultimi non vi abbiano provveduto, o vi abbiano provveduto in modo incompleto o inadeguato. Quanto alle modalità, simile verifica viene condotta in forma contenziosa, nell'ambito dell'ordinario procedimento giurisdizionale avanti la Corte europea. Essa implicherà, pertanto, la presentazione di tutta la documentazione rilevante su iniziativa delle parti del procedimento, in virtù di un criterio di riparto dell'onere probatorio secondo il quale al soggetto interessato spetterà provare la sussistenza di fondati elementi di rischio, allo Stato espellente fugare ogni ragionevole dubbio in ordine allo stesso. A questo potrà, tuttavia, anche in questo caso, affiancarsi, o sostituirsi, una autonoma assunzione di mezzi di prova da parte della stessa Corte europea, nel caso in cui la

armato interno o internazionale. Alla direttiva è stata data attuazione, in Italia, con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Sulla disciplina nazionale in materia di asilo, da ultimo, M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2007.

¹⁶ Il fondamento sostanziale dell'attribuzione di questo compito è sinteticamente enunciato, ancora una volta, in Corte eur. dir. uomo, sentenza *Soering*, cit., nel quale la Corte europea afferma, richiamandosi implicitamente alla propria consolidata giurisprudenza sulla ripartizione delle funzioni di accertamento con gli organi degli Stati parte, che, fermo restando il principio generale secondo cui «non è normalmente compito delle istituzioni della Cedu pronunciarsi su [i fatti concretanti] l'esistenza di violazioni effettive o potenziali dei diritti umani», «una deroga a tale principio è nondimeno necessario nel caso in cui il ricorrente lamenti che una decisione di espulsione, se eseguita, sarebbe contraria all'art. 3, in ragione delle sue prevedibili conseguenze negative nello Stato terzo».

¹⁷ La Corte europea ha, nondimeno, affermato, in Corte eur. dir. uomo, sentenza *Nsona*, cit., che, sebbene la sussistenza del rischio vada «affermata in via principale con riferimento ai fatti di cui lo Stato era, o avrebbe dovuto essere, a conoscenza al momento dell'espulsione», ad essa non è, tuttavia, «preclusa la possibilità di aver riguardo ad informazioni venute alla luce anche successivamente all'espulsione», che «possono assumere rilevanza nel confermare o meno la adeguatezza della valutazione condotta dallo Stato parte in ordine alla fondatezza dei timori dei ricorrenti».

documentazione presentata dovesse risultare insufficiente o incompleta¹⁸. Quanto all'esito, infine, detta verifica può determinare una particolare responsabilità per lo Stato espellente, nei confronti del quale sarà dichiarata, in caso di esito negativo, una violazione potenziale¹⁹ o effettiva dell'art. 3 della Cedu, a seconda che abbia già proceduto o meno alla espulsione del soggetto interessato. Il controllo esercitato dalla Corte europea sembra, pertanto, trovare articolazione in due fasi: nella prima, a carattere necessario, essa verifica la correttezza della valutazione condotta dagli Stati parte; nella seconda, a carattere eventuale, essa procede direttamente a tale valutazione, sovrapponendosi agli Stati parte.

Conclusioni

In definitiva, con la decisione in esame, e la giurisprudenza che l'ha preceduta, la Corte europea istituisce un nuovo meccanismo di controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi. Tale meccanismo presenta alcune caratteristiche strutturali. Innanzitutto, esso presenta un'articolazione bilivello, secondo la quale ad una valutazione esercitata dallo Stato parte sulla esistenza di un rischio nello Stato terzo corrisponde una verifica condotta dalla Corte europea sulla adeguatezza della valutazione dello Stato parte. Inoltre, esso può configurarsi come un controllo preventivo con finalità cautelari, in quanto rivolto a scongiurare il pericolo della lesione di un diritto tramite la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale. Ancora, esso è fondato sul principio della responsabilità per "illecito di pericolo", per cui la mera esposizione al pericolo di lesione di un diritto implica l'accertamento della violazione di una disposizione della Cedu. Infine, e parallelamente, esso è basato sul criterio della responsabilità per fatto altrui, in virtù del quale alla lesione materiale (in concreto o in astratto) di un diritto da parte di uno Stato terzo corrisponde l'imputazione giuridica della responsabilità in capo ad uno Stato parte. Per altro verso, detto meccanismo presenta alcuni limiti rilevanti. In primo luogo, esso rimane, per il momento, applicabile soltanto in relazione ad alcune disposizioni della Cedu, riguardanti il diritto alla vita e il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti²⁰. In secondo luogo, esso presenta ancora un

¹⁸ A tal fine la Corte europea può, su richiesta delle parti o di propria iniziativa, a) adottare ogni misura di carattere investigativo che consideri idonea a chiarire i fatti della controversia, b) invitare le parti a produrre prove documentali, c) sentire come testimone o come esperto ogni persona le cui deposizioni appaiono idonee ad assisterla nello svolgimento delle proprie funzioni, d) richiedere a persone o istituzioni di propria scelta di esprimere pareri o redigere rapporti su ogni questione considerata rilevante per la decisione della controversia; e) nominare uno o più dei propri giudici come delegati, per lo svolgimento di inchieste, la conduzione di indagini in loco, assumere mezzi di prova, anche avvalendosi di persone o istituzioni incaricate ad hoc, f) autorizzare soggetti terzi a prendere parte inchieste. Gli Stati interessati sono, invece, tenuti a) ad assistere la Corte nella conduzione delle misure di carattere investigativo, nonché b) ad assicurare ogni facilitazione ai giudici delegati per lo svolgimento delle inchieste, garantendo loro completa libertà di movimento e adeguate misure di sicurezza. Su questa attività della Corte europea, R. Wolfrum, *The taking and assessment of evidence by the European Court of Human Rights*, in S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassòli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer, a cura di, *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, cit., 915 ss.

¹⁹ Questo tipo di pronuncia non è espressamente prevista e disciplinata né dalla Cedu né dalle Norme di procedura avanti la Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa viene in considerazione nei casi in cui la Corte europea assuma una decisione di merito riguardo una controversia avente ad oggetto una violazione non ancora consumata; e si distingue, pertanto, dai casi in cui la Corte europea assuma una decisione di merito riguardo una controversia avente ad oggetto una violazione già consumata (nel qual caso, essa è solita anche condannare lo Stato responsabile al ripristino della situazione antecedente la violazione o al pagamento di un indennizzo), o una decisione cautelare riguardo una controversia avente ad oggetto una violazione non ancora consumata (nel qual caso, essa è solita riservarsi una decisione di merito). Sul piano pratico, questo tipo di pronuncia viene normalmente resa in seguito ad una decisione cautelare. Sul piano giuridico, essa non si traduce nell'accertamento di una vera e propria violazione, bensì in una sorta di raccomandazione a non assumere determinati atti o comportamenti. Cionondimeno, il rispetto di simili pronunce rimane soggetto al controllo del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, chiamato a valutare l'adeguatezza delle misure adottate per prevenire l'effettivo verificarsi della violazione. Su questi aspetti, più di recente, J.A. Frowein, *The binding force of the ECHR decision and its limits*, in S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassòli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer, a cura di, *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, cit., 261 ss.

²⁰ La Corte europea mostra, peraltro, un deciso intendimento nel senso restringere la sfera di applicabilità di questa forma di controllo ai casi di particolare gravità, soprattutto nel caso in cui il rischio è rappresentato da differenziali qualitativi nei servizi sanitari prestati dagli Stati interessati. In tal senso, da ultimo, Corte eur. dir. uomo, sentenza *N. c.*

consistente grado di aleatorietà, in considerazione, da un lato, della frequente limitatezza delle informazioni a disposizione degli Stati parte in ordine agli ordinamenti degli Stati terzi, dall'altro, della natura intrinsecamente approssimativa delle valutazioni di tipo prognostico. Infine, esso si connota per una ineludibile sovrapposizione tra l'attività di valutazione esercitata dagli Stati parte e quella di verifica condotta dalla Corte europea, la quale, soprattutto nel caso in cui la valutazione sia ritenuta inadeguata, è portata a spingere il proprio esame oltre la "legittimità", entrando nel "merito" della controversia.

Sviluppando questa giurisprudenza, la Corte europea ha, in ogni caso, arricchito il novero dei meccanismi di controllo sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi. In forza di questi, gli Stati parte sono, pertanto, tenuti ad effettuare, sotto la sorveglianza della stessa Corte europea, approfondite valutazioni in ordine agli ordinamenti ultranazionali, allo scopo di saggiare, ora, nel caso in cui sia necessario dare attuazione ad atti sovranazionali direttamente applicabili, l'equivalenza in astratto della protezione dei diritti umani assicurata nel regime sovranazionale rispetto a quella garantita dalla Cedu; ora, ove occorra dare esecuzione ad atti adottati in ordinamenti di Stati terzi, la conformità in concreto del procedimento di adozione di tali atti rispetto alla Cedu; ora, infine, allorché si tratti di dare seguito ad atti nazionali suscettibili di produrre effetti nell'ordinamento di Stati esteri, il pericolo in concreto che il destinatario di simili atti possa essere ivi sottoposto a trattamenti contrari alla stessa Cedu. Lo sviluppo di questi meccanismi di controllo è suscettibile di produrre effetti molto rilevanti sul grado di protezione dei diritti umani a livello europeo. Esso può, infatti, contribuire, da un lato, al rafforzamento degli obblighi di protezione dei diritti umani a carico degli Stati parte, i quali saranno tenuti, non più soltanto ad astenersi dal compiere violazioni, ma anche ad impedire o prevenire che tali violazioni siano compiute da altri Stati terzi; dall'altro lato, ad estendere la sfera di influenza (anche se non di applicabilità) della Cedu al di fuori dei confini territoriali degli Stati parte, i quali potranno intrattenere determinati tipologie di rapporti con gli Stati terzi soltanto a condizione che questi ultimi assicurino un livello minimo di protezione dei diritti umani. Per effetto di ciò, la protezione dei diritti umani può venire ad assumere, in misura sempre maggiore, rilevanza, insieme, di limite e modello del processo di integrazione tra ordinamenti giuridici a livello globale²¹.

Regno Unito, cit., nella quale la Corte europea, richiamando ed ordinando le precedenti pronunce in materia, afferma i seguenti principi generali. Innanzitutto, la Cedu non pone il divieto di espellere uno straniero in ragione soltanto dell'esigenza di quest'ultimo di continuare a beneficiare dell'assistenza medica o sociale erogata nello Stato espellente. Per altro verso, l'espulsione di uno straniero affetto da gravi malattie fisiche o mentali verso uno Stato che assicura livelli di assistenza medica o sociale inferiori rispetto a quelli dello Stato espellente può assumere rilevanza in relazione all'art. 3 della Cedu. Quanto detto, tuttavia, può avvenire soltanto in casi molto eccezionali, a condizione che sussistano ragioni umanitarie di particolare gravità, tali non potendo essere il naturale corso di una malattia e la carenza di risorse umane e finanziarie per farvi fronte all'interno dello Stato terzo.

²¹ Il processo di progressiva integrazione degli ordinamenti nazionali e dei regimi sovranazionali è preso in esame da S. Cassese, *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2007, 609 ss., il quale pone in evidenza come, in termini più generali, per effetto del ricorso, da parte di giudici non statali a «principi tratti dal diritto internazionale generale, ovvero da altre convenzioni internazionali, ovvero ancora da altre tradizioni costituzionali o legislative statali», «penetrano nei diversi regimi regolatori globali principi comuni, quale quello del rispetto di taluni diritti fondamentali (diritti umani), quello di legalità, quello di giusto procedimento, quello dell'obbligo di motivazione delle decisioni, quello di trasparenza, quello di giustiziabilità».