

COMUNITARIO E INTERNAZIONALE



DIRITTI UMANI | 21 Ottobre 2014

La CEDU detta i suoi comandamenti sull'immigrazione di massa

di Giulia Milizia

Storica e complessa sentenza emessa nel periodo di maggiori polemiche sull'immigrazione e sulla presunta mancata cooperazione con gli altri Stati e la stessa UE (Frontex, Mare Nostrum, Triton etc.). La condanna della CEDU contro l'Italia e la Grecia, malgrado palesi contraddizioni, è dovuta alla conoscenza dei rischi che avrebbero corso quattro dei ricorrenti (le altre posizioni erano inammissibili ex art. 35 Cedu): non si possono applicare automaticamente gli accordi bilaterali, né si può invocare l'emergenza dovuta all'aumentato flusso di migranti da altri paesi, anzi le procedure d'asilo dovrebbero essere avviate subito all'arrivo in porto. La Grecia è stata condannata anche per le condizioni invivibili del centro di accoglienza e per le carenze nel suo sistema di concessione dell'asilo politico. Questo principio è già inserito nel massimario della CEDU sulle espulsioni collettive.

È quanto analizzato dalla CEDU, sez. II, nel caso Sharifi ed altri c. Italia e Grecia del 21 ottobre 2014.

Il caso. 32 afgiani, 2 sudanesi ed un eritreo (10 ricorrenti sono minorenni), non contemporaneamente, raggiunsero la Grecia ed a Patrasso s'imbarcarono clandestinamente su navi dirette in Italia. Arrivati nei porti di Bari, Ancona e Venezia, a più riprese, furono intercettati dalla polizia di frontiera che, dopo una prima accoglienza ed aver tentato di identificarli, procedette all'espulsione immediata verso la Grecia in base a reciproci accordi. Qui furono reclusi in centri di detenzione, lamentando le difficili condizioni in cui vessavano. Contestano che in entrambi i paesi hanno subito violenza dai poliziotti ed, a loro avviso, non è stato concesso loro di chiedere asilo politico visto che se fossero stati rimpatriati nei loro paesi avrebbero rischiato la vita. Infine denunciano che gli atti relativi all'espulsione non erano stati tradotti, «di non aver avuto l'opportunità di contattare avvocati ed interpreti» quando erano in Italia, le condizioni precarie di vita in Grecia e che hanno avuto difficoltà ad ottenere l'asilo politico. Lo stesso legale di alcuni ricorrenti lamenta di non conoscerne la sorte (se e quanti siano stati rimpatriati) stante anche la difficoltà di contattarli. Come si desume da §§. B e C della sentenza, attualmente sono sparsi in tutta l'UE, altri sono rimpatriati od in Iran, solo due sono in Italia e Grecia e le richieste d'asilo presentate in Italia sono state respinte e quella presentata da uno dei ricorrenti, di cui è stata ritenuta ammissibile la richiesta, è sospesa in attesa della pronuncia del Tar. Ci furono scontri a Patrasso tra manifestanti di estrema destra e polizia perché non volevano che fosse loro concesso l'asilo politico. Ricorsero alla CEDU per lamentare una violazione dei diritti alla vita, dei diritti di difesa, di non subire trattamenti inumani, degradanti e/o torture ed una deroga al divieto di espulsioni collettive (artt. 2, 3, 13 e 4 protocollo 4 Cedu). La CEDU, come sopra detto, ha dichiarato l'inammissibilità delle loro pretese e che non erano state provate le loro ragioni. Ha ammesso, però, le lamentele di quattro clandestini, decidendo come in epigrafe. Solo la Grecia è stata condannata a versare loro complessivamente € 5.000 per le spese di lite.

Quadro normativo internazionale. Entrambi i Paesi hanno ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato che detta diritti e doveri sia degli stati che dei richiedenti asilo. È vietato espellere e/o rimpatriare persone che si troverebbero in pericolo di vita o la cui libertà sarebbe compromessa in ragione delle loro idee politiche, religiose, dell'orientamento sessuale etc. L'UNHCR il 13/9/01 ha pubblicato una nota sulla protezione internazionale dei richiedenti asilo politico (A/AC.96/951 §16) «in cui ha sancito il principio del non respingimento», considerato come complemento logico di questo diritto universale e come «norma consuetudinaria del diritto internazionale vincolante tutti gli Stati». In breve è un elemento fondamentale del divieto di tortura, di sottoporre un individuo a pene e/o trattamenti inumani e degradanti (art.3 Cedu). «L'obbligo di non respingere è anche riconosciuto come applicabile ai rifugiati indipendentemente dal loro riconoscimento ufficiale, che comprende ovviamente i richiedenti asilo il cui status non è ancora stato determinato. Esso copre qualsiasi misura attribuibile ad uno stato che potrebbe avere l'effetto di restituire un richiedente asilo o rifugiato verso le frontiere di un territorio dove sarebbero minacciate la sua vita o la sua libertà, e dove egli rischierebbe la persecuzione. Questo include il rifiuto alle frontiere, l'intercettazione e il respingimento indiretto, dei singoli o di un afflusso massiccio in cerca d'asilo». Ciò è stato adottato anche dalla raccomandazione n.84 del 1984 del Comitato dei Ministri del COE che ha sancito i criteri per il riconoscimento di detta tutela internazionale ai soggetti che non possono essere formalmente considerati rifugiati od in una condizione ad essi equiparabile. Il rispetto di questo principio è imposto anche dai Regolamenti 343/03/CE (Dublino II) e 1560/03 di sua attuazione. Sancisce i criteri, i meccanismi ed il foro per la concessione del diritto d'asilo e prevede che gli Stati membri «individuino in base a criteri oggettivi e gerarchici il paese competente a vagliare la domanda d'asilo presentata sul loro territorio. In particolare, se il richiedente asilo ha varcato irregolarmente il confine di uno Stato membro in cui è entrato da un paese terzo, tale Stato membro resta competente per l'esame della domanda d'asilo entro i dodici mesi dell'attraversamento della sua frontiera (art. 10 § 1). Questo sistema mira ad evitare il fenomeno delle richieste multiple e, allo stesso tempo, a garantire che ogni richiesta d'asilo sarà trattata da un singolo Stato». Ciò implica un onere di trasferimento entro 6 mesi dall'accoglimento dell'asilo e le relative conseguenze per l'eventuale ritardo. Sono previste alcune clausole speciali come quella sulla «sovranità», in cui un paese, in deroga a queste regole generali, può decidere sull'asilo o la clausola «per ragioni umanitarie», in cui uno esamina la domanda d'asilo su richiesta di un altro stato membro, previo consenso dell'interessato. Queste norme sono state completate dai Regolamenti Dublino III (604/13), Eurodac I e II (2725/00 e 603/13) e dalle Direttive 2013/32 e 33, oltre che da altre pregresse volte ad incrementare la tutela di questi oggetti ed a favorire il ricongiungimento familiare. Si rinvia al capitolo II della sentenza per ulteriori approfondimenti. Queste ultime norme considerano la detenzione dei rifugiati e dei richiedenti asilo come *extrema ratio*. Infine il Regolamento 439/10 ha istituito un Ufficio di Supporto per creare un sistema comune d'asilo e migliorare la cooperazione tra gli stati. Si ricordi che l'Accordo di Schengen del 1985 ed il relativo Regolamento 562/06 (Codice delle Frontiere Schengen) hanno istituito specifiche regole comuni per l'attraversamento delle frontiere e per il respingimento verso lo stato di ultima provenienza. Inoltre nel 1999 l'Italia e la Grecia avevano siglato un accordo bilaterale per riammettere le persone (tra cui rifugiati, apolidi etc) provenienti dal loro territorio.

Normativa interna. Entrambi gli Stati hanno norme sulla gestione e la permanenza degli immigrati nei CIPE e sulla procedura per richiedere l'asilo che sono meglio descritte nelle CEDU Grand Chamber MSS c. Belgio e Grecia del 11/1/09 e CEDU Mohammed Hussein c. Olanda ed Italia del 2/4/13 (le massime di queste e di quella qui annotata sono inserite tra i *factsheets* alle voci Dublino II ed espulsioni collettive). Sono importanti perché descrivono le condizioni di vita in Afghanistan ed i pericoli connessi alla presenza dei talebani ed alla guerra tra le etnie di questo paese. In ogni caso sia la Grecia che l'Italia (tramite il Consiglio Italiano per i Rifugiati) avevano prestato la dovuta assistenza, anche fornendo interpreti e opuscoli sulle norme per chiedere l'asilo politico, a tutti gli stranieri accolti in questi centri. Il trattamento riservato loro è stato sostanzialmente promosso dagli ispettori dell'ONU, di altre associazioni e di ONG internazionali che si occupano di rifugiati anche se destano preoccupazione le condizioni dei minori arrivati senza accompagnatori o separati da loro. Rileva le riforme greche per aumentare la protezione delle fasce deboli (anziani, bambini, donne soprattutto se in stato interessante). Si dà atto che in Italia da un lato sono stati promossi vari programmi ed iniziative, anche dalla Chiesa, per accoglierli e proteggerli e dall'altro c'è stato un forte incremento del flusso d'immigrati provenienti dalla Libia, dalla Tunisia e dall'Egitto (v. Lampedusa). Molti di essi s'imbarcano anche a Patrasso ed in altri porti greci ed è lecito, in base agli accordi bilaterali siglati con la Grecia e con altri stati UE ed extra UE l'immediato rinvio verso questi paesi, come nella fattispecie, anche se in base alla clausola di sovranità l'Italia poteva legittimamente decidere sulla concessione dell'asilo. La CEDU rimarca che l'esistenza di questi patti reciproci non può portare ad un'automatica ed indiscriminata espulsione sia singola che collettiva, ma vanno vagliati vari fattori (v. *infra*).

Irricevibilità del ricorso. I ricorrenti sono stati suddivisi in quattro gruppi e le richieste dei primi tre sono stati dichiarate inammissibili perché, contrariamente a quanto sostenuto, avevano potuto avere contatti con il loro legale, i Paesi che attualmente li ospitano hanno collaborato fornendo le dovute informazioni. Molti i problemi: la maggior parte di loro era sconosciuta alle autorità, non era registrata nei database comunitari e talvolta c'erano problemi di omonimia. È irrilevante che abbiano profili su FB. In ogni caso spesso i ricorrenti non hanno provato le loro ragioni e hanno fornito informazioni contraddittorie ed/od insufficienti. La maggior parte di loro per altro non è più in Grecia, anche se la CEDU non ignora le precarie condizioni di vita nel centro di detenzione di Patrasso (Hussun ed altri c. Italia del 2010 e Singh ed altri c. Belgio del 2/10/12). In generale le richieste sono inammissibili ex art. 35 per il non esaurimento dei rimedi interni.

Contraddizioni sui motivi della violazione della Cedu. La Corte nota come non le spetti vagliare i motivi per i quali non è stata accolta la richiesta d'asilo, tanto più che nessuna domanda è stata avanzata in Grecia, pur essendo accusata di discriminazioni, trattamenti inumani e di violazione dei diritti di difesa. Rileva anche gli sforzi della comunità internazionale per pacificare l'Afghanistan e come i convenuti evidenzino come sia raro che vengano rispediti nel loro Paese perché molti immigrati sono privi di documenti e/o dichiarano lo stesso nome e dunque difficilmente identificabili. La maggior parte degli immigrati rientra nell'immigrazione per motivi economici che esula dalla tutela in esame. Le ONG, come Amnesty e terzi intervenuti in giudizio, lamentano le difficoltà di reperire legali ed interpreti. La CEDU, pur riconoscendo che la verifica di queste censure e circa la loro veridicità spetti ai giudici interni, fa interessanti riflessioni. Ogni Stato nel decidere l'espulsione o la concessione dell'asilo deve bilanciare gli interessi dei richiedenti con quelli collettivi, *in primis* alla sicurezza interna dato che la maggior parte sono privi di documenti e difficilmente identificabili. Nello specifico si dà atto che non erano noti né alle autorità, né ai citati database internazionali, ma si contesta, malgrado quanto sopra asserito circa l'assistenza prestata anche tramite il Centro italiano rifugiati, che la procedura per l'asilo si sarebbe dovuta avviare appena giunti in porto. L'unico documento circa l'identità di uno dei ricorrenti è un modulo prestampato compilato e siglato dallo stesso, da cui non si evince se è stata fornita o meno l'assistenza legale e linguistica (nel testo, però, si dà atto di opuscoli informativi sulle procedure per chiedere asilo tradotti in molteplici lingue e distribuiti ai migranti anche dai volontari). Infine la CEDU contesta che l'aumentato flusso migratorio e la relativa emergenza non giustificano pratiche incompatibili con la protezione internazionale sopra descritta. Non è possibile neppure l'automatica applicazione degli accordi bilaterali perché l'Italia sapeva o doveva sapere che la Grecia ha una bassa percentuale di accoglimento delle richieste d'asilo (1%) e che, perciò, c'era un rischio di rimpatrio con relativi pericoli per la vita e la libertà dei ricorrenti. Ergo è stata condannata. La Grecia ha violato la Cedu perché il centro d'accoglienza in realtà era un accampamento arrangiato in cui era impossibile vivere anche per le precarie condizioni igienico-sanitarie e per le molte carenze nel suo sistema per la concessione dell'asilo. Un giudice, dissentendo da questa decisione, ha denunciato le contraddizioni ed il ragionamento illogico seguito dai colleghi nell'emetterla.

Qui la sentenza della CEDU

1