

Estradizione per la Cina. La piccola grande rivoluzione della sentenza *Liu contro Polonia* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

di **Angelo Stirone**

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, PRIMA SEZIONE, 6 OTTOBRE 2022
LIU C. POLONIA, RIC. 37610/18

Sommario. **1.** Introduzione. – **2.** Il caso *Liu c. Polonia*. – **2.1** In fatto. – **2.2** In diritto. – **3.** Sulla valutazione del rischio per l'estradando di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. – **4.** Violazione dell'art. 5 CEDU – **5.** Conclusioni

1. Introduzione

Quando è stata pronunciata la sentenza *Liu c. Polonia* dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 6 ottobre 2022 pochi ne hanno scritto, se non una manciata di addetti ai lavori¹. Eppure, si tratta di una decisione che potrebbe, perlomeno nel breve periodo, cambiare le sorti delle procedure di estradizione per la Cina instaurate nei 46 Paesi del Consiglio d'Europa. Taluni, forse esasperandone volutamente la portata, hanno parlato di una decisione epocale, gridando alla fine della cooperazione giudiziaria tra la Repubblica Popolare Cinese e gli Stati del Consiglio d'Europa². A parere di chi scrive, *Liu c. Polonia* comincia una piccola grande rivoluzione. Si tratta, invero, di una sentenza coraggiosa che segna un punto di svolta nel modo in cui i Giudici approcciano il rischio di violazione dei diritti dell'estradando nel caso di Paesi che presentano carenze sistematiche e generalizzate, alla quale, tuttavia - per ovvi motivi - non si attribuisce la pretesa di porre definitivamente fine alla mutua assistenza in materia di estradizione tra la Cina e gli Stati che obbediscono alla grammatica della Corte EDU. Certamente la sentenza in parola costituisce un precedente dal peso specifico molto alto che potrebbe destabilizzare il funzionamento delle procedure di estradizione verso la Repubblica Popolare Cinese. Conta, innanzitutto, la decisione unanime dei Giudici di Strasburgo - che per la prima volta si confrontano con un caso di estradizione verso la Cina - di dare priorità alla tutela dei diritti dell'estradando piuttosto che al corretto funzionamento dei meccanismi di

¹ ECtHR, *Liu v. Poland*, Application no. 37610/18, 6/10/2022.

²<https://safeguarddefenders.com/en/blog/landmark-decision-could-herald-end-europe-s-extraditions-china>.

cooperazione internazionale e mutua assistenza, che pure - come è noto - sovente hanno preso il sopravvento, soprattutto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di mandato d'arresto europeo. Rileva, poi, il fatto che la Corte EDU si è fatta carico di certificare - in modo non poco esplicito - quella che viene descritta come una situazione generale di violenza nei penitenziari cinesi, ove la tortura viene sovente utilizzata, anche per estorcere confessioni. Sulla base di tali premesse, la Corte ritiene di poter esonerare il ricorrente dalla dimostrazione specifica di un serio e concreto pregiudizio personale, essendo pacifico che questi verrebbe recluso in un penitenziario cinese. Da ultimo, appare significativo il fatto che non v'è per il ricorrente una potenziale situazione di pregiudizio specifico, in quanto non appartenente ad alcuna categoria a rischio: non è un dissidente politico, né parte di una minoranza religiosa o etnica e non è stato neanche etichettato come critico del regime.

Il caso che è stato sottoposto al vaglio della Corte EDU riguarda, infatti, un procedimento di estradizione avviato nei confronti di un cittadino taiwanese arrestato in Polonia in forza di una *red notice* dell'Interpol emessa nell'ambito di un'indagine cinese-spagnola riguardante una vasta frode internazionale. La Corte EDU, senza mezzi termini, ha sancito che, in caso di estradizione ed incarcerazione nel Paese richiedente, il ricorrente sarebbe incorso nel pericolo di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti, poiché in Cina si rinviene una situazione generale di violenza in cui la tortura, così come altre forme di maltrattamenti, sono costantemente in uso nei penitenziari³. Così, ritenendo le rassicurazioni fornite dallo Stato richiedente non convincenti - anche a causa della pressoché inesistente cooperazione della Cina con gli organismi delle Nazioni Unite (in particolare con il Comitato contro la Tortura) - la Corte finisce per statuire che i diritti tutelati dalla Convenzione verrebbero compromessi in caso di consegna, con conseguente violazione dell'art. 3 della CEDU.

2. Il caso *Liu c. Polonia*

Vale addentrarsi ora nel merito della vicenda.

2.1 In fatto

Il ricorrente, Hung Tao Liu, originario di Taiwan, veniva arrestato il 6 agosto 2017 in forza di una *red notice* dell'Interpol in Polonia, ove si trova attualmente ristretto. Nel settembre 2017 le autorità cinesi ne chiedevano l'extradizione al fine di sottoporlo a giudizio. Nel 2018 il Tribunale regionale di Varsavia, incaricato di valutare la richiesta di estradizione, sollecitava le Autorità cinesi al fine di ottenere ulteriori informazioni circa le eventuali future condizioni detentive, per poi ritenere l'extradizione conforme al diritto polacco ed autorizzare la consegna del sig. Liu alla Repubblica Popolare

³ *Liu v. Poland*, p. 79 – 83.

Cinese. Per il Tribunale di Varsavia, infatti, nel caso di specie – sulla base delle rassicurazioni fornite dalla Cina – non sussistevano ragioni per ritenere che Liu potesse essere sottoposto a tortura o trattamenti inumani e degradanti in caso di consegna né che potesse incorrere in una flagrante negazione del suo diritto ad un processo equo⁴. Tale decisione veniva confermata in appello. A distanza di pochi mesi il sig. Liu ricorreva alla Corte Edu ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, ottenendo una misura provvisoria che fermava l'estradizione.

2.2 In diritto

Ripercorso – seppur sommariamente – l'itinerario che ha caratterizzato la procedura di estradizione, è ora opportuno soffermarsi sulle specifiche violazioni che il ricorrente ha lamentato davanti alla Corte di Strasburgo.

Il sig. Liu sosteneva che l'estradizione in Cina avrebbe comportato una violazione degli articoli 3 e 6, paragrafo 1 della Convenzione, in quanto, se consegnato e processato in quel Paese, avrebbe corso il rischio di subire tortura o trattamenti inumani e degradanti e non gli sarebbe stato garantito un processo equo. Inoltre, reputava irragionevolmente lunga – e, pertanto, arbitraria ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1 della Convenzione – la sua detenzione in Polonia in attesa di estradizione. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto, con decisione presa all'unanimità, che l'estradizione in Cina avrebbe comportato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, nonché dell'articolo 5, paragrafo 1, non avendo il governo polacco agito con la necessaria tempestività per evitare che la detenzione divenisse eccessivamente lunga in attesa dell'estradizione. La Corte ha affermato che, nonostante la presenza di alcuni miglioramenti nella legislazione cinese in materia di divieto e prevenzione della tortura, permangono diverse carenze significative. Peraltro, secondo i Giudici, i dati relativi a presunte violazioni dei diritti umani vengono nascosti o trattati come segreti di stato dalle Autorità cinesi, rendendo di fatto impossibile accertare la portata reale del fenomeno⁵.

⁴Per la Corte EDU, un palese diniego di giustizia va oltre le semplici irregolarità o la mancanza di garanzie nelle procedure processuali, che potrebbero comportare una violazione dell'articolo 6 CEDU. Ciò che si richiede è una violazione dei principi dell'equo processo garantiti dall'art. 6

che sia così fondamentale da equivalere a un annullamento, o a una distruzione dell'essenza stessa, del diritto garantito da tale articolo. Si veda in tal senso *Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*, App. No. 8139/09, p. 260 (9/5/2012). Si veda anche *Al Nashiri v. Romania*, App. No. 33234/12, p. 717 (31/5/2018).

⁵ La Corte richiama i principi generali relativi all'applicazione dell'articolo 3 in materia di estradizione ed espulsione enunciati nelle sentenze *F.G. v. Sweden* ([GC], no. 43611/11, para. 111-27, 2016), *J.K. and Others v. Sweden* ([GC], n. 59166/12, p. 77-105, 2016) e, più recentemente, *Khasanov e Rakhmanov v. Russia* ([GC], n. 28492/15 e 49975/15, p. 93-116, (29/4/2022).

Il ragionamento della Corte si fonda su un duplice argomento, che porta a confutare le rassicurazioni del Paese richiedente e ad affermare la sussistenza del pericolo di subire trattamenti contrari alla Convenzione. Infatti, tenuto conto dei rapporti emessi da vari organismi delle Nazioni Unite e da organizzazioni governative e non governative internazionali (a cui i Giudici attribuiscono un peso *considerevole*⁶), la Corte afferma che sia la tortura che altre forme di maltrattamenti vengono segnalate costantemente ed in modo credibile come in uso nei penitenziari cinesi, tanto da attestare l'esistenza di una *situazione generale di violenza*⁷. Si tratta – è evidente – di un passaggio molto significativo che equivale a sostenere che, potenzialmente, qualsiasi persona estradata in Cina potrebbe, ad oggi, correre il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti. La Corte attinge alle ricerche di organizzazioni per i diritti umani, ricorrendo, in particolare, alle osservazioni conclusive del Comitato contro la Tortura ONU (che esprimono forte preoccupazione per l'uso sistematico e diffuso della tortura e dei maltrattamenti nei confronti di persone in custodia della polizia, soprattutto al fine di estorcere confessioni); ai rapporti dell'*United Nations Special Rapporteur on Torture* (secondo cui la tortura rimane una pratica molto diffusa in Cina) ed, infine, ai *report* del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, di *Amnesty International*, *Human Rights Watch* e di *Freedom House*. Inoltre, a supporto di tali conclusioni la Corte Edu evidenzia, per un verso, come la Cina non si sia ancora dotata di strumenti di ricorso individuale attendibili né di meccanismi internazionali ed indipendenti di protezione che operino nel caso di violazioni dei diritti umani e, per l'altro, come non consenta visite e ispezioni da parte di organizzazioni internazionali che potrebbero valutare, ad esempio, le condizioni delle strutture di detenzione⁸. Difatti, la Cina - ce lo ricordano i Giudici di Strasburgo – è firmataria del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ma non lo ha mai ratificato⁹. Pertanto, si trova obbligata, in base al diritto internazionale consuetudinario ed all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, solamente a non realizzare condotte che possano vanificarne l'oggetto e lo scopo¹⁰. Inoltre, nonostante abbia, invece, ratificato la Convenzione contro la tortura e altre pene o

6 *Liu v. Poland*, p. 83. La Corte richiama la sentenza *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, 8319/07 e 11449/07, p. 23, del 28/6/2011, secondo cui ai rapporti delle Nazioni Unite deve essere assicurato un peso rilevante, *soprattutto in considerazione del loro accesso diretto alle autorità del Paese di destinazione e della loro capacità di effettuare ispezioni e valutazioni in loco, come gli Stati e le organizzazioni non governative potrebbero non essere in grado di fare*.

7 *Liu v. Poland*, p. 83.

8 *Liu v. Poland*, p. 72.

9 *Liu v. Poland*, p. 77. Si veda anche *D.I. v. Bulgaria*, n. 32006/20, p. 75, 14/12/2021 e *Human Rights Watch, China: Ratify Key International Human Rights Treaty Credibility of Rights Council Campaign at Issue*, 10/2013.

10 *Liu v. Poland*, p. 75; Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

trattamenti crudeli, inumani o degradanti nel 2018, non ha mai aderito al Protocollo opzionale, che istituisce un meccanismo di ricorso individuale¹¹. La Corte conclude il proprio ragionamento logico-giuridico ritenendo che l'eventuale estradizione del ricorrente in Cina integrerebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione per il rischio cui il sig. Liu incorrerebbe se rimpatriato, essendo pacifico che in caso di consegna verrebbe detenuto in un penitenziario cinese e non ritenendo, invece, convincenti le rassicurazioni inviate dalle Autorità cinesi al Tribunale regionale di Varsavia.

3. Sulla valutazione del rischio per l'estradando di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

La sentenza *Liu c. Polonia* si inserisce in un tessuto giurisprudenziale denso, fitto di decisioni sul tema, in particolare rispetto a casi di mandato d'arresto europeo emessi da Stati con gravi carenze strutturali (in alcuni casi proprio dalla Polonia), che si è cristallizzato soprattutto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹². La Corte di Giustizia, come noto, ha elaborato un esame bifasico volto a considerare la possibilità di dare o meno esecuzione ad un MAE emesso da Stati con evidenti carenze sistemiche o generalizzate, presenti, ad esempio, in tema di indipendenza della magistratura. Questo test in due fasi è stato inizialmente sviluppato con riguardo al rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle strutture di detenzione nel caso *Aranyosi e Căldăraru*, per essere poi esteso ad altri tipi di violazioni, come, ad esempio, quella del diritto ad un processo equo in *LM* e *LP*. Nell'ambito della prima fase, l'autorità giudiziaria di esecuzione deve stabilire se vi siano elementi oggettivi, affidabili, specifici e adeguatamente aggiornati che indichino l'esistenza di un rischio reale di violazione di diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, a causa di carenze sistemiche o generalizzate nello Stato membro emittente¹³. Nella seconda fase del test, l'Autorità di esecuzione deve determinare, in modo specifico e preciso, in quale misura tali carenze possano avere un impatto nel caso specifico¹⁴. Tuttavia, per la Corte di Lussemburgo – ed è questo il punto d'interesse – in assenza di una decisione formale del Consiglio ai sensi dell'articolo 7 del TUE,¹⁵ l'autorità giudiziaria

11 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_en#6.

12 CJEU (GC), *LM*, C-216/18 PPU, 25/7/2018; CJEU, *Aranyosi e Căldăraru* (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), 5/4/2016; CJEU (GC), *L and P*, C-354/20 PPU- C-412/20 PPU.

13 CJEU, *LM*, p. 61; CJEU, *L and P*, p. 54.

14 CJEU, *L and P*, p. 55.

15 L'articolo 7 TUE dispone quanto segue: "1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione

dell'esecuzione non può rifiutare automaticamente di dare esecuzione ad un MAE, senza effettuare una valutazione specifica¹⁶. In altre parole, per la Corte di Giustizia, l'Autorità giudiziaria dell'esecuzione non può basarsi solo su indizi di carenze sistemiche o generalizzate per astenersi dall'effettuare la seconda fase dell'esame¹⁷, che prevede la necessità di provare un pregiudizio individuale per il soggetto richiesto in consegna¹⁸.

La Corte Edu, ad avviso di chi scrive, adotta un approccio più garantista. Ad esempio, nel caso specifico, i Giudici di Strasburgo ritengono che la valutazione per stabilire se Hung Tao Liu, in caso di estradizione in Cina, corra un rischio reale di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3, necessari, innanzitutto, dell'esame della situazione generale nel paese di destinazione¹⁹. In tal senso, la Corte verifica, in termini generali, se il ricorso alla tortura e ad altre forme di maltrattamento all'interno del sistema penitenziario cinese risulti così diffuso da essere equiparato ad una *situazione generale di violenza*²⁰. Tuttavia - si badi - la Corte precisa che non tutte le situazioni di violenza generalizzata danno luogo ad una violazione dell'art. 3: solamente i casi più estremi, ove il livello di intensità della violenza sia tale da far ritenere che sicuramente la consegna dell'estraddando comporterebbe una violazione dell'articolo 3, integrano una violazione della Convenzione²¹. In tali casi, per la Corte, se sono dimostrati motivi sostanziali per ritenere che l'interessato, se rimpatriato, correrebbe un rischio reale, sussiste una violazione dei diritti convenzionali *indipendentemente dal fatto che il rischio derivi da una situazione generale di violenza, da una caratteristica personale del richiedente o da una combinazione delle due*²². Accolte tali premesse, il ricorrente viene considerato esonerato dal dimostrare specifici motivi personali di timore, essendo sufficiente che venga accertato che, una volta consegnato, verrà collocato in un penitenziario di quel Paese²³. La Corte, dunque, omette di addentrarsi - così come avrebbe voluto invece il test

grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura."

16 CJECU, LM, p. 57-60.

17 Ibid.

18 Si veda, da ultimo, Corte di Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 14937 del 2022.

19 ECtHR, *F.G. v. Sweden* (Application no. 43611/11), 23/3/2016; ECtHR, *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* [GC], n. 46827/99 and 46951/99, p. 67; si veda anche ECtHR, *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30/10/1991, p. 108 e ECtHR, *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, n. 8319/07 e 11449/07, p. 216, 28/6/2011.

20 *Liu v. Poland*, p. 66; *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, p. 216; ECtHR, *Khasanov and Rakhmanov v. Russia* [GC]-28492/15 and 49975/15 p. 96.

21 *Sufi and Elmi v. the U.K.*, p. 216 e 218; *M. and others v. Russia*, n. 40081/14, p. 108, 15/10/2015; *Mamazhonov v. Russia*, n. 17239/13, p. 132-33, 23/10/2014.

22 *F.G. v. Sweden*, p. 116; ECtHR, *Saadi v. Italy* [GC], n. 37201/06, p. 124-25, 2008; *Khasanov and Rakhmanov v. Russia*, p. 95.

23 *Khasanov and Rakhmanov v. Russia*, p. 96.

bifasico elaborato dalla Corte di Lussemburgo - in una valutazione specifica del rischio individuale che dà per scontato, senza valutare, ad esempio, il penitenziario di destinazione, le condizioni della cella in cui il ricorrente verrebbe ristretto (si pensi solamente alle valutazioni in termini di spazio calpestabile disponibile, ben note agli addetti ai lavori), il regime di detenzione, la possibilità di compiere attività al di fuori della cella e così via... In altre parole, la Corte converte il pericolo paventato in astratto dal ricorrente di incorrere in trattamenti contrari all'art. 3 in pregiudizio concreto, servendosi di un argomento per cui se nel grande sta il piccolo, davanti ad una situazione di violenza generalizzata, il ricorrente non ha l'onere di dimostrare il rischio di subire un pregiudizio specifico dei propri diritti. La Corte Edu, dunque, a differenza della Corte di Giustizia, preferisce un sistema bifasico di *risk assessment* che potremmo definire alternativo: la seconda parte del test, rigorosa ed imprescindibile per la Corte di Giustizia, viene considerata superflua in presenza di una situazione di violenza sistemica dalla Corte di Strasburgo.

4. Violazione dell'art. 5 CEDU

Il ricorrente si duole infine della violazione dell'articolo 5, paragrafo 1 della Convenzione, in quanto, a suo dire, la detenzione in Polonia in attesa di estradizione deve considerarsi arbitraria ed indebitamente lunga. Hung Tao Liu sostiene che le autorità polacche non abbiano agito con la dovuta diligenza, essendo rimasto in carcere per oltre tre anni: viene arrestato in Polonia nel 2017, ma la detenzione è più volte prorogata dal Tribunale regionale di Varsavia. La Corte EDU, pronunciandosi sul punto, ribadisce che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1(f) della Convenzione, la privazione della libertà risulta giustificata solo per il tempo in cui è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione²⁴. Qualora tali procedimenti non vengano portati avanti con la dovuta diligenza, la detenzione diviene illegittima²⁵. I Giudici di Strasburgo, dunque, concludono affermando che le autorità nazionali polacche non hanno agito con la necessaria diligenza, con conseguente violazione dell'art. 5 della Convenzione.

5. Conclusioni

Ad oggi Hung Tao Liu rimane in custodia in Polonia in quanto la sentenza della Corte Edu non è ancora definitiva. Infatti, ai sensi degli articoli 43 e 44 della Convenzione, entro tre mesi dalla pronuncia le parti possono richiedere che il caso venga deferito alla Grande Camera. Divenuta cosa giudicata, la sentenza verrà trasmessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che

²⁴ Liu v. Poland, p. 96.

²⁵ ECtHR, *Chahal v. the United Kingdom*, n. 22414/93, p. 113, 15/11/1996; ECtHR, *A. and Others v. the United Kingdom* [GC], n. 3455/05, p. 164, 2009.

ne supervisionerà l'esecuzione²⁶. In attesa di capire se le considerazioni svolte dalla Prima Sezione della Corte nel caso *Liu c. Polonia* risultino avere fondamento per la Grande Camera, occorre ancora una volta sottolinearne la portata dirompente. Invero, nonostante i Trattati di estradizione in vigore tra alcuni degli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa e la Repubblica Popolare Cinese – l'Italia ha firmato un trattato in tal senso con la Cina nel 2010 – è plausibile ritenere che *Liu c. Polonia* comprometta le future procedure di estradizione richieste dalle Autorità cinesi, provocandone una significativa riduzione, con implicazioni dirette anche per il nostro Paese.

In definitiva, i Giudici di Strasburgo esprimono una critica significativa in termini di obblighi positivi di tutela dello stato di diritto e dei diritti umani fondamentali. La Corte Edu – nonostante abbia ripetutamente affermato che la Convenzione non intende essere un mezzo per richiedere agli Stati contraenti di imporre norme convenzionali ad altri Stati²⁷ – di questa tutela si fa vindice, ergendosi, ancora una volta, a baluardo dei diritti fondamentali della persona nello spazio giuridico del Consiglio d'Europa.

26 *Liu v. Poland*, para. 107 e ss..

27 *Liu v. Poland*, para. 80; ECtHR, *Harkins and Edwards v. the United Kingdom*, n. 9146/07 and 32650/07, para. 129, 17/1/2012.