

Strategie legali di contrasto alle politiche di esternalizzazione

Il contenzioso sperimentato in relazione alla cooperazione italo-tunisina

Luglio 2024

Contenuti

Introduzione

Strategie di esternalizzazione in Tunisia

Azioni legali a contrasto delle politiche di esternalizzazione delle frontiere in Tunisia

Contestare la legittimità dei finanziamenti a progetti di rimpatrio volontario assistito in assenza di idonee garanzie

Contestare la legittimità del supporto materiale e logistico alla Garde Nationale tunisina per il controllo delle frontiere marittime

Ricorso individuale al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite

Conclusioni

Introduzione

Le relazioni in ambito migratorio tra la Tunisia e l'Italia rappresentano chiaramente le dinamiche e le conseguenze delle politiche di esternalizzazione e delega della gestione delle frontiere. Emerge soprattutto come la cooperazione per la prevenzione delle partenze di persone migranti e il loro rimpatrio sia impermeabile a valutazioni relative al rispetto dei diritti umani. La gestione delle migrazioni, ma soprattutto il loro contenimento e il controllo degli ingressi sul territorio nazionale, sembra assurgere a bene supremo da tutelare con ogni mezzo.

La cooperazione con la Tunisia ha radici antiche, così come è di lunga data lo spostamento di persone tra i due paesi. Nell'agosto del 1998 è stato firmato un primo accordo, che ha come scopo la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di cittadini italiani e tunisini nel territorio dei due paesi. L'accordo si concentra sulla prevenzione e sulla lotta all' "immigrazione clandestina", attraverso il sostegno dell'Italia alla Tunisia con "mezzi tecnici e operativi" e "contributi di emergenza ad hoc", e sulla riammissione delle persone in posizione di irregolarità amministrativa. A questo accordo seguono una serie di processi che si rafforzano nel 2011 a fronte degli arrivi massicci dovuti agli eventi socio-politici nel paese e che danno luogo a meccanismi di rimpatrio semplificati e particolarmente efficaci¹.

La gestione dei rimpatri degli cittadini tunisini rimane prioritaria per oltre due decenni: la Tunisia è uno dei pochi paesi con cui l'Italia ha accordi di rimpatrio ben funzionanti, tanto che nel 2023 le persone tunisine rimpatriate rappresentavano il 58% del totale dei rimpatri².

Nel corso degli ultimi anni, con l'acquisizione da parte della Tunisia di una posizione strategica come paese di transito, la cooperazione si è estesa anche ai sistemi di controllo della mobilità all'interno del paese: non solo quindi la fornitura di mezzi e strumenti per limitare le partenze degli propri cittadini, ma la creazione di meccanismi di disincentivo dell'attraversamento della Tunisia per il raggiungimento dell'Italia. Questi ulteriori aspetti si innestano in una già ben avviata cooperazione che si sviluppa nell'ambito del "gruppo di lavoro italo-tunisino" che vede le autorità dei due paesi riunirsi con cadenza periodica a partire dall'aprile del 2015 per affrontare le questioni legate alla "lotta contro

¹ Per ulteriori informazioni si vedano:

<https://sciabacaoruka.asgi.it/accordi-italia-tunisia-migrazione/>;

<https://sciabacaoruka.asgi.it/italia-tunisia-accordi-rimpatrio/>

² Si veda il Report del Garante Nazionale per le persone private della libertà relativo al 2023, consultabile qui: <https://repertoriofami1.interno.gov.it/2024/03/15/prodotto-5796/>

l'immigrazione irregolare". La collaborazione si sostanzia nella fornitura di motovedette, nella loro rimessa in efficienza, nella predisposizione di corsi di formazione e nel trasferimento di equipaggiamenti specifici.

La collaborazione ai rimpatri diventa nel 2019 il volano per sostenere le politiche di esternalizzazione e delega dei controlli alle frontiere. L'[art. 12 della l. 53/2019](#) prevede la costituzione di un fondo di premialità per le politiche di rimpatrio per il finanziamento di interventi di cooperazione "con finalità premiali per la particolare collaborazione nel settore della riammissione di soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea".

Il Fondo di premialità è un meccanismo estremamente potente anche dal punto di vista simbolico: palesa la condizionalità che informa le politiche di esternalizzazione (più cooperazione a fronte di un maggior numero di rimpatri) ed esplicita il nesso tra riammissioni e controllo delle partenze. Inoltre, attraverso il fondo, è possibile finanziare una vasta gamma di interventi, quali: "a) misure a sostegno delle istituzioni dei paesi destinatari, anche mediante programmi di formazione e di rafforzamento delle capacità istituzionali, incluso in materia di controllo delle frontiere e prevenzione e contrasto dei traffici di esseri umani; b) programmi di sostegno per la protezione di rifugiati e migranti particolarmente vulnerabili; c) rimpatri volontari assistiti di migranti verso i paesi di origine; d) reintegrazione nei paesi destinatari dei soggetti riammessi ai sensi degli accordi di cui all'art. 2, anche tramite lo sviluppo delle comunità locali."

A partire dal 2019, le politiche di esternalizzazione in Tunisia sono finanziate quasi esclusivamente attraverso tale Fondo.

Strategie di esternalizzazione in Tunisia

Le dinamiche di collaborazione tra i due paesi sono stratificate, variegata e agiscono su differenti livelli. Semplificando, possono essere classificate in: politiche di interdizione della mobilità - quali i finanziamenti alle autorità di controllo delle frontiere, il loro equipaggiamento tecnico e la formazione; politiche finalizzate alla legittimazione del blocco alla mobilità e alla facilitazione di misure di riammissione e rimpatrio, anche di cittadini di paesi terzi - quali le misure volte alla creazione di un sistema di asilo e protezione e il finanziamento delle organizzazioni internazionali e degli interventi umanitari; politiche di ricanalizzazione della mobilità verso i paesi di origine delle persone migranti.

La Tunisia ha opposto una strenua resistenza alle pressioni italiane ed europee alla trasformazione del paese in “hub” per le migrazioni: di fronte ai mai sopiti sogni della Commissione UE sulle “[piattaforme di sbarco](#)”, fino alle pressioni italiane degli ultimi mesi, i diversi governi tunisini hanno ribadito che la Tunisia non sarebbe diventata luogo di “smistamento” delle persone migranti, né paese di destinazione³. Il paese non ha infatti mai adottato una legge organica sulla protezione internazionale e non ha di fatto alcun sistema di protezione al di fuori delle minime misure garantite dall’UNHCR, finanziate sostanzialmente attraverso fondi italiani e dell’UE.

Nonostante l’assenza di un sistema di protezione, sono stati ampiamente sovvenzionati meccanismi di blocco della mobilità in uscita dal paese: dal 2017, l’Italia ha sostenuto l’equipaggiamento e la formazione delle autorità di controllo delle frontiere in Tunisia con diversi progetti. In particolare ha investito: 12 milioni di euro, a valere sul cosiddetto Fondo Africa del Ministero degli Esteri, per il “Supporto tecnico del Ministero dell’Interno italiano alle competenti autorità tunisine per migliorare la gestione delle frontiere e della migrazione, inclusa la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e salvataggio”; 20 milioni di euro, dal Fondo fiduciario dell’Unione Europea per l’Africa (EUTF), per il progetto “Iniziativa italiana sulla sorveglianza marittima. Sistema integrato di sorveglianza delle frontiere marittime in Tunisia”; 27 milioni di euro, dal Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio del Ministero degli Affari Esteri, per finanziare il progetto “Sostegno al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori in Tunisia”. Infine, a dicembre 2023, sono stati stanziati 4,8 milioni di euro per la ristrutturazione e il trasferimento di 6 unità navali già in uso alla Guardia di Finanza alla Garde Nationale (G.N.) tunisina, e 9 milioni di euro da destinare all’acquisto di carburante da parte delle autorità tunisine necessario per le attività

³ <https://ilmanifesto.it/migranti-per-la-quarta-volta-meloni-vola-in-tunisia-da-saied>

di pattugliamento costiero e ricerca e soccorso in mare⁴. Questi ultimi finanziamenti provengono dal bilancio del Ministero dell'Interno⁵.

A fronte del blocco, per “alleviare la pressione migratoria” sul paese, l'Italia e l'UE sostengono finanziariamente i programmi di rimpatrio volontario assistito, gestiti interamente dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Questi programmi sono presentati come una misura umanitaria e come strumento di gestione dei flussi migratori. Il glossario dell'OIM sulla migrazione li definisce quali strumenti di “sostegno amministrativo, logistico e finanziario fornito ai migranti [che può includere il sostegno alla reintegrazione] che non sono in grado o non vogliono rimanere nel paese ospitante e che si offrono volontariamente di tornare nei loro paesi di origine”⁶. Il rimpatrio volontario è uno strumento di governance delle migrazioni che è stato spesso affiancato alle politiche di blocco dispiegate nei paesi di transito: gli esempi libico⁷ e nigerino⁸ ci mostrano i gravi limiti di questo sistema. Per comprenderne le conseguenze è infatti necessario collocare questi programmi nel contesto in cui vengono utilizzati. L'Ufficio delle Nazioni Unite per i Diritti umani (OHCHR) ha espresso preoccupazione riguardo all'uso dei rimpatri volontari assistiti “in situazioni particolarmente complesse dal punto di vista umanitario e dei diritti umani come la Libia, così come in altri contesti in cui la protezione dei diritti umani e le vie di accesso ai Paesi terzi sono limitate”, poiché “esiste un rischio particolare che i rimpatri assistiti possano compromettere l'effettivo godimento dei diritti umani dei migranti.”⁹ In Tunisia, per molte persone, più o meno tutte quelle che non provengono da Paesi inclusi nell'elenco dei Paesi di non rimpatrio dell'UNCHR¹⁰ e che non presentano

⁴ <https://www.poliziadistato.it/statics/41/decreto-protocollato.pdf>

⁵ Per maggiori informazioni si veda The Big Wall: <https://www.thebigwall.org/>

⁶ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

⁷ Si veda OHCHR, Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya

(<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/OHCHR-Report-on-assited-return-and-reintegration.pdf>)

⁸ In relazione alla situazione nigerina, lo Special Rapporteur per i diritti dei migranti ha chiarito che “IOM states that its assisted voluntary return programme is based on voluntary return, defined by (a) the absence of physical or psychological pressure to enrol in the programme and (b) an informed decision, that is, a decision based on timely, unbiased and reliable information. However, the Special Rapporteur notes that when there are no sufficiently valid alternatives to assisted voluntary return (e.g., through the facilitation of temporary permits or permanent residence, accompanied by relevant administrative, logistic and financial support) the return can hardly be qualified as voluntary (A/HRC/38/41, para. 30).”

(<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4138add1-visit-niger-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>)

⁹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/OHCHR-Report-on-assited-return-and-reintegration.pdf>

¹⁰ In Tunisia solo le persone di determinate nazionalità, incluse nell'elenco dei paesi di non rimpatrio, possono registrare la propria domanda di asilo con UNHCR. A titolo di esempio si veda: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/108432>

gravissime vulnerabilità, il rimpatrio volontario è probabilmente l'unico modo per sfuggire alla situazione di violenza nel Paese.

Se da un lato il rafforzamento delle guardie di frontiera rende estremamente difficile lasciare il paese - diverse testimonianze parlano di tentativi multipli di attraversamento del Mediterraneo -, dall'altro il clima istituzionale e sociale nel paese spinge le persone di origini straniere a cercare di fuggire.

Dal febbraio 2023 il presidente Saied - che già aveva dato una svolta autoritaria al suo governo nel luglio del 2021 - ha esplicitato e agito un discorso xenofobo che fa appello alle note tesi della c.d. sostituzione etnica, invocate da gran parte della destra sovranista mondiale.

La retorica presidenziale ha portato a un aumento dell'ostilità e della discriminazione razziale nei confronti delle persone migranti, come dichiarato dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) il 31 marzo 2023¹¹. Molti migranti, rifugiati e richiedenti asilo, soprattutto di origine subsahariana, hanno perso il lavoro. Il Ministero del Lavoro ha annunciato campagne intensive per monitorare l'impiego di lavoratori stranieri, in particolare nelle aree turistiche, industriali e agricole. I datori di lavoro sono stati incaricati di sospendere immediatamente le persone identificate come lavoratori stranieri. Gli agenti di polizia hanno visitato le aziende per ordinare l'immediato licenziamento dei dipendenti illegali, sotto la minaccia di un procedimento penale.

Dal primo annuncio presidenziale, le forze di sicurezza hanno arrestato migliaia di cittadini subsahariani, a prescindere dal solo status legale, spesso in maniera arbitraria. Dal luglio 2023, queste pratiche discriminatorie si sono intensificate: migliaia di persone sono state deportate verso la Libia e l'Algeria. Questi spostamenti forzati sono stati accompagnati da violenze e atti di tortura e hanno portato diverse centinaia di persone, tra cui bambini e donne, a rimanere bloccate nelle aree desertiche senza accesso all'acqua e al cibo e in condizioni disumane, causando numerosi decessi, come confermato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani¹² e condannato dai comitati ONU¹³. Numerose organizzazioni internazionali, tra cui Human Rights Watch¹⁴ e

¹¹

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FSAWA%2FTUN%2F9716&Lang=en

¹²

<https://www.ohchr.org/en/statements/2023/09/turk-human-rights-are-antidote-prevailing-politics-distraction-deception>

¹³ Si vedano i posizionamenti ai seguenti link:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28292>;

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/un-experts-urge-tunisia-act-swiftly-uphold-migrants-rights>;

<https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2024/05/tunisia-concern-increased-targeting-migrants>.

¹⁴ <https://www.hrw.org/news/2023/07/19/tunisia-no-safe-haven-black-african-migrants-refugees>;

<https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/tunisia#284910>

l'Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT)¹⁵, hanno ampiamente documentato i citati abusi perpetrati e/o tollerati dalle autorità tunisine nei confronti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo.

Da novembre 2023 ad aprile 2024, sono continuati gli spostamenti forzati e arbitrari verso le zone di confine, sia di persone arrestate durante le operazioni di terra che di quelle intercettate in mare. Le autorità hanno messo in atto una serie di operazioni volte a impedire le partenze verso l'Europa nella zona costiera, con la distruzione di insediamenti informali e la negazione dell'accesso ai diritti e ai servizi di base¹⁶. Organizzazioni della società civile, attivisti per i diritti umani e organizzazioni che forniscono assistenza legale confermano diversi casi di traffico di esseri umani e rapimenti, nonché casi di violenza di genere, sfruttamento sessuale e violenza sessuale, presumibilmente ad opera di reti criminali, in molti casi con la complicità delle autorità statali.

Accanto alla violenze operate via terra, numerose testimonianze e rapporti denunciano i metodi violenti di intervento in mare della Garde Nationale tunisina e la sua collusione con le reti del traffico di esseri umani. Si registrano manovre pericolose volte a bloccare le imbarcazioni che in alcune occasioni hanno provocato naufragi e persino la morte delle persone migranti, uso di pistole e bastoni per minacciare le persone a bordo, furto dei motori delle imbarcazioni che vengono poi lasciate alla deriva e altre pratiche estremamente pericolose¹⁷.

A maggio del 2024, alla repressione nei confronti delle persone migranti, con una nuova ondata di arresti, deportazioni e trasferimenti forzati verso le zone periferiche del paese, si è affiancata una feroce persecuzione degli attori della società civile che le sostengono¹⁸. Giornalisti, avvocati e difensori dei diritti umani sono stati colpiti da arresti, intimidazioni, accuse strumentali e pretestuose.¹⁹

¹⁵ <https://omct-tunisie.org/2023/12/18/les-routes-de-la-torture/>

¹⁶ *Ivi*

¹⁷ Per maggiori informazioni si vedano:

<https://alarmphone.org/fr/2022/12/19/politiques-meurtrieres-en-mediterranee/>;

<https://www.hrw.org/news/2023/10/10/tunisia-african-migrants-intercepted-sea-expelled>;

<https://www.infomigrants.net/fr/post/48419/tunisie--les-gardecotes-accuses-de-voler-les-moteurs-des-migrants-et-de-faire-chavirer-les-embarcations>. Da ultimo, si veda il rapporto “Mare Interrotto”, pubblicato nel Giugno 2024 da Watch the Med Alarm Phone, in collaborazione con attori della società civile tunisina:

<https://alarmphone.org/wp-content/uploads/2024/06/Mare-interrotto-IT.pdf>.

¹⁸ <https://www.meltingpot.org/2024/05/in-tunisia-si-intensifica-la-repressione/>

¹⁹ Amnesty International, Tunisia: aumenta la repressione di organizzazioni della società civile e migranti

(<https://www.amnesty.it/tunisia-aumenta-la-repressione-di-organizzazioni-della-societa-civile-e-migranti/#:~:text=17%20Maggio%202024&text=Amnesty%20International%20ha%20dichiarato%20che,e%20anche%20contro%20i%20giornalisti>)

Tali gravissime violazioni dei diritti umani in Tunisia sono state riscontrate dal CERD, che il 7 giugno 2024 ha inviato un'ulteriore comunicazione al governo tunisino.²⁰

Nonostante questi sviluppi del contesto tunisino, poco o nulla è cambiato nelle politiche italiane ed europee.

La strategia italiana si affianca infatti a quella europea: da un lato alcuni dei fondi impiegati dall'Italia provengono dall'Unione, dall'altro la Commissione finanzia, spesso attraverso l'ICMPD²¹, il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie - ente che ha un ruolo decisivo nella definizione e implementazione delle politiche di esternalizzazione dell'UE -, propri progetti di cooperazione e sostegno²². La sovrapposizione di intenti e strategie tra Italia e UE è stata evidente nel modo in cui il Team Europe è arrivato alla stipula del Memorandum UE-Tunisia nel luglio del 2023, che prevede l'assegnazione di un miliardo di euro allo stato tunisino, di cui 105 milioni destinati al potenziamento delle capacità di controllo delle frontiere. Tale intesa solleva gravi criticità in materia di garanzie per il rispetto dei diritti umani tra le stesse istituzioni europee, come dimostrato dall'apertura di un'inchiesta da parte della Mediatrice UE.²³

²⁰

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FALE%2FTUN%2F10000&Lang=en

²¹ Sul ruolo di ICMPD si veda

<https://fragdenstaat.de/en/blog/2023/05/19/the-migration-managers/> e il programma [Strengthening the Tunisian Coast Guard Training Pillar](#) (2023-2026).

²² Tra il 2018 e il 2022, la Commissione Europea ha stanziato un totale di 73 milioni di euro in favore della Tunisia, di cui 38 milioni nell'ambito del fondo EUTF for Africa e 35 milioni nell'ambito del nuovo strumento finanziario NDICI - Global Europe. Per un approfondimento si veda il rapporto *"Oltre i confini, oltre i limiti. Analisi critica del sostegno finanziario dell'UE per il controllo delle frontiere in Tunisia e in Libia"* <https://www.arci.it/oltre-i-confini/>

²³ Nel settembre 2023, la Mediatrice UE ha avviato un'azione strategica per indagare come la Commissione Europea intende garantire il rispetto dei diritti umani nelle azioni connesse alla migrazione derivanti dal MoU tra l'UE e la Tunisia. A fronte delle risposte solo parzialmente soddisfacenti della Commissione, la Mediatrice ha deciso di aprire un'indagine sul tema. <https://www.ombudsman.europa.eu/it/opening-summary/it/184858>

Azioni legali a contrasto delle politiche di esternalizzazione delle frontiere in Tunisia

Contestare la legittimità dei finanziamenti a progetti di rimpatrio volontario assistito in assenza di idonee garanzie

Nel novembre 2021, l'Italia ha finanziato il progetto “Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia”²⁴, gestito dall'OIM e destinato ad assistere le persone migranti in situazioni di vulnerabilità che si trovano nel paese. La dotazione iniziale del progetto - 2 milioni di euro - era dedicata in maniera consistente all'assistenza umanitaria e alla protezione delle persone più vulnerabili. Gli ampliamenti del progetto nei due anni successivi - che hanno portato a un finanziamento di oltre 6 milioni di euro - ne hanno modificato completamente gli obiettivi, spostando la maggior parte delle risorse verso i cosiddetti programmi di rimpatrio volontario assistito.

Come sottolineato dal Relatore speciale sui diritti dei migranti, per essere considerati effettivamente volontari, i rimpatri devono essere il frutto di una decisione pienamente informata, priva di coercizione e in presenza di valide alternative al rimpatrio²⁵. È chiaro che nell'odierno contesto tunisino, caratterizzato dall'assenza di un sistema di protezione internazionale e da una situazione di pericolo per le persone straniere, la decisione di tornare nel proprio Paese d'origine difficilmente può essere considerata libera.

Di fronte a questa situazione, nel settembre scorso l'ASGI e l'Associazione Spazi Circolari hanno impugnato in via cautelare davanti al TAR l'ultimo finanziamento di 3 milioni di euro, quasi interamente dedicato ai rimpatri volontari, stanziato nel giugno 2023 per il progetto “Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia” nonostante la nota degenerazione del contesto tunisino. L'analisi dei dati mostra che tra le persone rimpatriate ci sono richiedenti asilo, persone vulnerabili, minori e molte donne provenienti da Paesi ad alto rischio di tratta che, se potessero giungere in Italia, riceverebbero una protezione adeguata. Ad esempio, tra settembre 2022 e febbraio 2023, sono state rimpatriate 46 persone in Sudan e 250 in Costa d'Avorio, tra cui 94 donne e 23 ragazze.

²⁴ Per un approfondimento sul progetto *Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia* e la relativa documentazione si veda:

<https://sciabacaoruka.asgi.it/rimpatri-volontari-dalla-tunisia-i-finanziamenti-italiani/>

²⁵

<https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3841-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>

Inoltre, né il decreto impugnato né i precedenti Accordi tra l'OIM e il Ministero degli Esteri contengono indicazioni adeguate e sufficienti a garantire che i fondi siano utilizzati nel rispetto del principio di non refoulement. In assenza di idonee garanzie, in una situazione di violenza indiscriminata e senza la possibilità di ottenere un'adeguata protezione da parte dello Stato, i rimpatri volontari dalla Tunisia rischiano quindi di configurare delle vere e proprie "espulsioni mascherate".

Il Tribunale amministrativo ha respinto l'istanza cautelare per mancanza del presupposto del periculum in mora, in quanto gli atti impugnati non integrerebbero un pregiudizio "irreparabile". Le associazioni hanno dunque impugnato la decisione al Consiglio di Stato, che ha accolto l'appello cautelare, ordinando al TAR di pronunciarsi nel merito²⁶.

Contestare la legittimità del supporto materiale e logistico alla Garde Nationale tunisina per il controllo delle frontiere marittime

A dicembre 2023, il Ministero dell'Interno Italiano ha stanziato 4,8 milioni di euro per la rimessa in efficienza e il trasferimento di 6 motovedette - di proprietà della Guardia di Finanza - alla Garde Nationale tunisina. Inoltre, le autorità italiane si sono impegnate a fornire formazione sull'uso delle navi e a coprire i costi di manutenzione e, più in generale, a fornire assistenza tecnica e tutoraggio alle autorità tunisine.

La legittimità di tali accordi è stata oggetto di contestazione da parte di ASGI, ARCI, ActionAid, Mediterranea Saving Humans, Spazi Circolari e Le Carbet, con il supporto del Forum Tunisino per i Diritti Economici e Sociali (FTDES), che nel marzo 2024 li hanno impugnati con istanza cautelare di fronte al TAR Lazio²⁷.

Le associazioni ricorrenti ritengono che il finanziamento della G.N. tunisina abbia violato la normativa italiana sul finanziamento e il trasferimento di armamenti a Paesi terzi, aumentando il rischio di violazione dei diritti fondamentali dei cittadini tunisini e di altri cittadini in fuga o in pericolo nel Mediterraneo. Infatti, la legge n.

²⁶ <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/tunisia-rimpatri-consiglio-di-stato/>

²⁷ Nello specifico, sono stati impugnati l'Intesa Tecnica del 12.12.2023 tra la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Decreto del Ministero dell'Interno del 15.12.2023 con il quale è approvata l'Intesa Tecnica e ogni atto conseguente e presupposto (<https://www.poliziadistato.it/articolo/25865801cc3c9356725814416>).

185/1990²⁸ è esplicita nel vietare “l’esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l’intermediazione di materiali di armamento [...] verso Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti delle Nazioni Unite, dell’UE o del Consiglio d’Europa” (art. 1 co.6). Inoltre, il finanziamento è stato stabilito senza alcun coinvolgimento del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero della Difesa e degli organi consultivi (CISD, Comitato consultivo, UAMA, Ufficio di coordinamento) che per legge dovrebbero avere un ruolo chiave nella pianificazione, valutazione, verifica e autorizzazione di qualsiasi movimento di materiali di armamento verso un Paese terzo.

Nell’ambito dell’accordo impugnato, il supporto materiale e tecnico alla Garde Nationale tunisina sarebbe finalizzato al rafforzamento delle capacità nella gestione delle frontiere e dell’immigrazione e in materia di ricerca e soccorso in mare. Sebbene quest’ultima finalità possa apparire astrattamente legittima e coerente con la normativa di riferimento, la G.N tunisina è responsabile della commissione di documentate violazioni dei diritti umani durante le violente intercettazioni in mare e dopo lo sbarco in Tunisia, che non può essere considerato un “luogo di sbarco sicuro” per i parametri della convenzione SAR. Neppure la recente introduzione della zona di ricerca e soccorso tunisina è sufficiente a mutare l’essenza delle suddette operazioni: al contrario, rischia di legittimare le violente intercettazioni operate dalle autorità di frontiera sotto la falsa riga di operazioni di salvataggio²⁹. Le attrezzature e l’addestramento messi a disposizione dalle autorità italiane aumentano concretamente il numero di mezzi navali operativi che le autorità tunisine utilizzano costantemente in aperta violazione dei diritti umani dei migranti in mare. In sintesi, anziché contribuire all’attuazione di iniziative umanitarie, gli atti contestati costituiscono, tramite il supporto finanziario, tecnico e tecnologico italiano, una forma di agevolazione materiale a comportamenti gravemente lesivi dei diritti umani.

A fine maggio il TAR ha rigettato il ricorso nel merito. Se inizialmente il tribunale aveva considerato la possibilità di avviare un’istruttoria per chiedere chiarimenti sulle valutazioni effettuate dal Ministero prima della firma dell’accordo, con la sentenza l’azione del governo viene pienamente legittimata. Si ritiene che l’accordo contestato sia in linea con le decisioni prese sia a livello comunitario, con il Memorandum UE-Tunisia del luglio 2023, sia a livello nazionale, con il rinnovato inserimento della Tunisia nella lista dei Paesi di origine sicuri del maggio 2023.

²⁸ Legge 9 luglio 1990, n.185, recante “Nuove norme sul controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento”

²⁹ Per maggiori informazioni si vedano:

<https://www.agenzianova.com/news/migranti-la-tunisia-formalizza-la-propria-area-sar-e-rinsalda-lasse-meloni-saied/>;

<https://x.com/scandura/status/1803421242004840613?t=9SLbvzWLFK1emkQXrcxWQQ&s=09>

Inoltre, il TAR ritiene che il governo abbia condotto una completa istruttoria a fronte di una cooperazione di lungo periodo con la Tunisia e di periodici incontri interministeriali. Sebbene la cooperazione tra le autorità sia espressamente mirata a rafforzare il controllo delle frontiere, bloccando i flussi migratori dalla Tunisia, e l'attività di tutoraggio alla G.N. tunisina sia essenzialmente di natura tecnica, il giudice ritiene che tali iniziative garantirebbero la diffusione del rispetto dei diritti umani.

Nonostante gli organismi internazionali abbiano ampiamente preso posizione sulle violazioni commesse dalle autorità tunisine nei confronti delle persone migranti, il Tribunale valuta che tali organismi richiedano esclusivamente che le attività di cooperazione siano accompagnate da azioni di monitoraggio e, fintanto che i suddetti organismi non prenderanno una decisione che cambi l'attuale quadro internazionale, il giudice non sembra disposto a sindacare la legittimità di tali accordi.

Il 15 giugno - data in cui era prevista la consegna delle prime 3 motovedette alla Tunisia - le associazioni ricorrenti hanno presentato appello d'urgenza al Consiglio di Stato, contestando la legittimità di intese che forniscono strumenti e mezzi a forze di polizia che commettono sistematicamente gravi violazioni del principio di non refoulement e dei diritti fondamentali delle persone migranti.

Il Consiglio di Stato, ritenendo "prevalenti le esigenze di tutela rappresentate da parte appellante", ha accolto l'appello cautelare e fissato udienza il 4 luglio. Gli atti impugnati e di conseguenza il trasferimento delle motovedette sono sospesi fino a quando il giudice non ne avrà vagliato la legittimità nel merito³⁰.

Ricorso individuale al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite

Il 3 maggio 2024, dopo lo sgombero dell'accampamento informale di LAC 1 davanti alle sedi di UNHCR e OIM a Tunisi, circa 500 persone migranti sono state evacuate con la forza dalle autorità tunisine. Secondo le testimonianze, sono state caricate su almeno 7 pullman che, in alcuni casi, le hanno deportate in Libia e in Algeria, in altri casi le hanno abbandonate in zone rurali e distanti dai centri abitati³¹.

³⁰ <https://www.unita.it/2024/06/22/dare-motovedette-alla-tunisia-vuol-dire-violare-la-legge/>

³¹ Per un approfondimento si veda:

<https://www.meltingpot.org/2024/05/lescalation-della-deriva-autoritaria-del-regime-tunisino-di-kais-saied/>

Un gruppo di richiedenti asilo di 70 persone, tra cui famiglie con bambini piccoli, una donna incinta all'ottavo mese e persone anziane, è stato abbandonato in una zona rurale e disabitata nel governatorato di Jendouba, a 25 chilometri dal confine con l'Algeria, senza ricevere cibo né acqua. Il gruppo ha camminato per giorni lungo i binari ferroviari nel tentativo di raggiungere Tunisi, cercando in diverse occasioni di salire sul treno senza tuttavia riuscirci poiché le autorità ferroviarie glielo hanno impedito. Hanno inoltre subito intimidazioni e violenze di matrice razzista da parte di persone private e lo sgombero dei bivacchi di fortuna dove trascorrevano la notte da parte della polizia.

Il 6 maggio, cinque persone del gruppo e le loro famiglie, di nazionalità sudanese e registrate come richiedenti asilo da UNHCR, hanno presentato un ricorso di urgenza al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. I ricorrenti, supportati dall'avvocato dell'ASGI e dall'attivista di Alliance with Refugees in Libya (ARiL), hanno contestato la violazione del diritto alla vita, del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti e del diritto alla protezione dei minori, ex artt. 6, 7 e 24.1 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici. I membri del gruppo non sono stati identificati individualmente né hanno ricevuto informazioni sulle ragioni del loro arresto, del trasferimento forzato e del successivo abbandono da parte delle autorità tunisine. Nessuno ha ricevuto beni di prima necessità, assistenza medica o supporto legale e le persone vulnerabili non sono state prese in carico.

Il Comitato, pochi giorni dopo, ha accolto la richiesta di misure di protezione, chiedendo alla Tunisia di fornire ai ricorrenti l'assistenza necessaria, compresa quella medica, considerando che il gruppo è composto anche da minori. Ha inoltre intimato di non espellere i ricorrenti in pendenza del ricorso e di prevenire qualsiasi minaccia, atto di violenza o rappresaglia a cui potrebbero essere esposti³². Infine, il Comitato ha richiesto al governo tunisino di inviare le proprie osservazioni sul caso entro il 10 novembre 2024.

Nonostante la decisione del Comitato, il giorno successivo i ricorrenti, compresi i minori, sono stati arrestati con l'accusa di ingresso irregolare nel paese e sono stati detenuti in prigione per circa una settimana. Al termine del processo, conclusosi con una sentenza di sospensione della pena per 3 mesi e la conseguente scarcerazione dell'imputato, soltanto i nuclei familiari hanno ricevuto assistenza da parte delle organizzazioni umanitarie. Gli uomini soli sono

³² Per maggiori informazioni si vedano:

<https://sciabacaoruka.asgi.it/tunisia-famiglie-sudanesi-scaricate-al-confine-presentano-ricorso-al-comitato-per-i-diritti-umani-delle-nazioni-unite/>;
<https://www.infomigrants.net/fr/post/57427/en-tunisie-des-migrants-soudanais-portent-plainte-devant-les-nations-unies-pour-mauvais-traitements>

stati privati dei loro effetti personali, tra cui documenti, denaro e telefono cellulare, e sono stati deportati dalle forze dell'ordine a Tebessa, in Algeria.

Conclusioni

Sebbene sia unanime la condanna da parte degli organismi delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e della Mediatrice UE, così come delle organizzazioni non governative rispetto agli abusi e alle violenze commesse dalle autorità tunisine, l'Italia non ha modificato le sue relazioni con il paese: sostegno politico, finanziamenti ed equipaggiamento, valutazione della Tunisia quale paese di origine sicuro. Il Ministero dell'Interno italiano esalta i risultati della cooperazione in termini di sicurezza, smantellamento delle reti criminali e di traffico, corretta gestione delle migrazioni e prevenzione delle partenze illegali³³.

Da una prospettiva politica, ma in parte anche giuridica, queste azioni si sostengono e legittimano l'un l'altra: è possibile sostenere la Garde Nationale tunisina poiché la Tunisia è inserita nella lista dei paesi di origine sicuri, ed è possibile considerarla paese sicuro anche in ragione della cooperazione e dell'approfondita conoscenza e relazione tra i due paesi. L'operato dell'Italia sembra essere impermeabile alle valutazioni di soggetti indipendenti di tutela dei diritti umani e che non sono portatori di particolari interessi politici.

A fronte di questo impianto politico e giuridico, le azioni di contenzioso presentate sono strumenti importanti sotto due aspetti che prescindono anche dal loro esito.

In primo luogo, sono iniziative sostenute da un lavoro di rete e relazione tra soggetti della società civile diversi che affrontano e guardano le questioni da differenti punti di vista, sia geografici sia tematici. L'incontro di questi sguardi permette di cogliere la complessità e la stratificazione delle dinamiche di esternalizzazione e dei loro effetti. Le inchieste giornalistiche³⁴, le analisi e il

³³ Si vedano, a titolo di esempio, i seguenti post, tutti pubblicati tra fine maggio e inizio giugno, quando la feroce repressione del governo tunisino contro migranti e attivisti era già in atto: “Smantellata dalle autorità tunisine un’organizzazione di trafficanti di esseri umani. 8 i soggetti tratti in arresto a Jebeniana, nella regione di Sfax. Ai migranti, di origine subsahariana, venivano date cospicue somme di denaro per ottenere illegalmente la residenza nel Paese.” (<https://x.com/Viminale/status/1797994843165327410>); “La Tunisia avrà presto un proprio sistema per la ricerca e il salvataggio delle persone in mare, come previsto dagli obblighi e impegni internazionali”.

“Accolgo con favore la notizia dell’intenzione di istituire una zona SAR tunisina, che rappresenta un significativo passo.” (<https://x.com/Viminale/status/1796881628947431793>); “Dall’inizio dell’anno l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), grazie anche al supporto del nostro Paese, ha facilitato il rimpatrio volontario assistito di 3.424 migranti dalla Tunisia nei loro Paesi di origine.” (<https://x.com/Viminale/status/1796442360077070403>); “Da inizio anno le autorità tunisine hanno impedito la partenza di oltre 30 mila migranti che volevano imbarcarsi per raggiungere le coste dell’Europa. Dato che testimonia il costante impegno portato avanti da quel Paese, anche grazie al supporto fornito dall’Italia, per contrastare l’immigrazione irregolare e combattere i trafficanti di esseri umani.” (<https://x.com/Viminale/status/1800533511310348663>)

³⁴ <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>

tracciamento dei fondi³⁵, il lavoro sul campo e di contatto con le persone migranti³⁶ e le analisi giuridiche contribuiscono alla costruzione del quadro di insieme.

In secondo luogo, il contenzioso permette di inquadrare le vicende sotto una lente diversa: si tratta di un esercizio di disvelamento e di decostruzione dell'impianto giuridico e discorsivo creato dai governi. Attraverso il contenzioso si presenta una lettura differente di quanto avviene: emergono i vizi alla libera volontà che in Tunisia può essere espressa per il rimpatrio cd. volontario; si evidenziano le modalità di utilizzo degli equipaggiamenti ceduti per "gestire" la migrazione quali strumenti di offesa e violazione dei diritti umani.

Al di là dell'esito che le azioni avranno in sede giurisdizionale, mantengono un'importanza fondamentale quali strumenti nel più ampio conflitto che ha al centro la libertà di movimento.

³⁵ [https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries;](https://www.greens-efa.eu/en/article/study/beyond-borders-beyond-boundaries)
<https://www.thebigwall.org/>

³⁶ <https://www.refugeesinlibya.org/>