

Relazione su accordi di riammissione Italia-Tunisia

Il Ministro dell'interno, Roberto Maroni, ha dichiarato nella seduta del 15 ottobre 2008 del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione che "l'Italia ha avviato intese bilaterali con 30 Stati, dalle quali sono scaturiti 32 accordi di riammissione, già sottoscritti. Sono tuttora in corso di negoziato 14 accordi, tra cui si evidenziano quelli con i paesi rivieraschi del Mediterraneo (Libano, Siria e Turchia), e quelli con Paesi sub-sahariani, quali il Ghana, il Niger e il Senegal, da cui potrebbero originare, e stanno originando, flussi migratori importanti". Uno strumento, quindi, largamente usato dal Governo Italiano per contrastare l'immigrazione irregolare.

D'altronde gli accordi di riammissione sono uno degli strumenti adottati dall'Unione Europea per contrastare i flussi dell'emigrazione internazionale, in particolare il fenomeno dell'immigrazione illegale. Tali accordi rientrano nel quadro più ampio della politica di rimpatrio dell'Unione, a sua volta parte integrante della politica di immigrazione comunitaria di competenza, insieme alle norme sull'asilo, del "primo pilastro", definito dal titolo IV del trattato che istituisce la Comunità Europea. L'Europa ha scelto di chiudere sempre più le frontiere, inasprendo la normativa sulle espulsioni, sui respingimenti e sui centri di detenzione amministrativa. Rendere "effettivi" i provvedimenti di allontanamento forzato dal territorio nazionale ha portato come conseguenza inevitabile l'inasprimento degli accordi di riammissione con i principali paesi di transito e di provenienza, anche su base bilaterale, come l'Italia ha fatto con la Libia, l'Egitto nel 2007 e nel 1998 con la Tunisia.

Negli accordi di riammissione bilaterali stipulati dai paesi europei ed anche dall'Italia si possono rilevare delle caratteristiche comuni che possono essere così individuate:

1. La materia della riammissione rimane nell'ambito delle relazioni bilaterali tra stati che intrattengono tra loro relazioni economiche privilegiate (Spagna/Marocco - Italia/Libia);
2. Inserimento nell'accordo di riammissione di clausole che garantiscono ai paesi che collaborano nella riammissione di immigrati irregolari un trattamento preferenziale nella determinazione annuale delle quote di ingresso legale;
3. Previsione che il paese contraente sia tenuto ad accettare la riammissione di cittadini di stati terzi, purché lo stato che effettua l'allontanamento forzato fornisca la prova che le persone sono arrivate sul territorio nazionale attraverso il paese di transito;
4. Sussistenza di un meccanismo di tutela dello Stato richiesto, operante nel caso di riammissione effettuata sulla base di presupposti errati o inesistenti.

In Italia gli accordi sono stati previsti dall'art. 9 comma 4 L.40/98 che disponeva che "il Ministro degli Affari Esteri ed il Ministro dell'Interno promuovono le iniziative occorrenti, d'intesa con i paesi interessati al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti ed il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorare l'efficacia dei provvedimenti previsti dalla legge", disposizione contenuta anche nel comma 4 art. 11 D.lvo 98/n.286 ed ampliata, (con un comma introdotto dall'art. 10 L.2002 n189) con la previsione di intese di collaborazione che "possono prevedere la cessione a titolo gratuito alle autorità dei Paesi interessati di beni mobili ed apparecchiature specificatamente individuate, nei limiti delle compatibilità funzionali e finanziarie definite dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica". e negli art. 2, 3 e 21 medesimo decreto legislativo, come modificato dalla legge Bossi Fini.

Detti accordi di riammissione, soprattutto nella più recente prassi del governo italiano, sono sottratti alla ratifica parlamentare prevista dall'art. 80 della Costituzione Italiana e quindi adottati con una procedura semplificata che aggira ed elude il controllo parlamentare. Vedi accordi di riammissione Italia/Libia, ma anche quelli stipulati con la Tunisia nel gennaio del 2009 dall'attuale Ministro dell'Interno italiano Maroni.

L'introduzione della materia della riammissione già nel lontano 1998, in una legislazione sull'immigrazione varata da un governo di centro sinistra, che ha altresì voluto la creazione dei Centri di detenzione amministrativa (CPT, oggi denominati CIE), pone in evidenza una sostanziale continuità tra le linee seguite dal governo Berlusconi e le posizioni dei governi di centro sinistra in materia di accordi di riammissione.

Tra gli accordi di riammissione conclusi prima del 2001, rientra quello stipulato con la Tunisia denominato "Scambio di note tra l'Italia e la Tunisia concernente l'ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare" concluso il **6 agosto 1998** con il quale si prevedevano supporti tecnici ed operativi e contributi economici (15 miliardi di lire per tre anni), ed in particolare un contributo di 500 milioni di vecchie lire per "la realizzazione in Tunisia di centri di permanenza".

L'accordo prevedeva, altresì, la cooperazione di polizia italo-tunisina per operazioni di pattugliamento congiunto in acque territoriali tunisine, la presenza stabile di un ufficiale di collegamento della polizia italiana di stanza a Tunisi e la riammissione per cittadini di uno Stato terzo, diverso da stati membri dell'Unione del Maghreb Arabo i quali "siano entrati nel territorio della parte richiedente dopo aver soggiornato o dopo essere transitati attraverso il territorio della parte contraente richiesta. L'esclusione dei paesi dell'Unione del Maghreb si spiegava con l'esigenza dello Stato tunisino di garantire il regime di relativa libertà di circolazione con gli altri paesi maghrebini.

Il pattugliamento congiunto previsto nell'accordo, anticipa l'operazione del pattugliamento delle frontiere con finalità di contrasto e respingimento operata oggi da Frontex, mentre lo stanziamento di somme per la costruzione di centri di detenzione ha rafforzato le politiche governative tunisine di detenzione dei migranti.

Ad oggi pare siano 13 i centri di detenzione per stranieri costruiti in Tunisia: uno nei dintorni di Tunisi, un altro a Gabes ed al confine libico, dei restanti 11 centri l'ubicazione è sempre stata mantenuta segreta dalle autorità tunisine.

Nel primo triennio di esecuzione delle intese di riammissione (1998-2000), l'Italia ha inviato in Libia attrezzature per circa 20 milioni di euro. Nel frattempo la Tunisia otteneva una quota "privilegiata" di ingressi legali in Italia.

Alla scadenza degli accordi di riammissione nel 2001, si è potuto constatare una crescita significativa di arrivi sulle coste siciliane di migranti tunisini.

Il Governo Italiano dopo aver tentato, con scarsi risultati, una politica "punitiva" nei confronti della Tunisia, riducendo le "quote" d'ingresso regolare in Italia stabilite per i migranti di nazionalità tunisina, ad un minimo storico di 600 unità, si è visto, poi, costretto ad una rinegoziazione degli accordi di riammissione con la Tunisia.

Il 13 dicembre 2003, i ministri dell'interno Giuseppe Pisanu e Hedi M'Henni, hanno stipulato un nuovo accordo italo-tunisino di riammissione e cooperazione di polizia che prevedeva la ripresa dell'invio delle forniture di equipaggiamenti da parte italiana, corsi di formazione per la polizia tunisina e l'impegno, che l'Italia manteneva subito dopo con i decreti flussi per il 2004, di riservare una quota flussi alla Tunisia di 3.000 unità.

Tra gli effetti in Tunisia di quest'ultimo accordo si può sicuramente annoverare la legge approvata dal parlamento tunisino nel mese di febbraio del 2004. Una legge che, in linea con le normative in vigore nei paesi europei, prevede pene severe per le organizzazioni che gestiscono i flussi migratori illegali e per chiunque, anche a titolo gratuito, favorisca tali attività. Da sottolineare l'introduzione dell'obbligo di delazione: è soggetto a pena detentiva e a sanzione pecuniaria chiunque si astenga dal riferire alle autorità qualunque informazione riguardante movimenti migratori illegali della quale sia venuto a conoscenza.

La nuova legge si accompagnava ad una repressione molto forte dell'immigrazione irregolare all'interno del paese ed ad un controllo più penetrante delle aree di frontiera del territorio nazionale. Conseguenza diretta dei maggiori controlli di frontiera sarà quella di costringere, negli anni successivi, i migranti irregolari a bruciare la frontiera non più dalle coste tunisini ma libiche.

Il sistema premiante sopra descritto ha consentito in 10 anni il rimpatrio di 9.000 cittadini tunisini, ma i migranti in partenza dal Paese africano sono aumentati in modo esponenziale a causa

della crisi internazionale che ha ulteriormente peggiorato la situazione economica dei paesi del Nord Africa.

Si arriva così agli avvenimenti del **2009**, all'intesa italo-tunisina firmata dal Ministro degli interni Maroni. Intenzione dichiarata ed in parte attuata del Ministro era quella di rimpatri sommari di massa da Lampedusa in Tunisia, rimpatri sino ad oggi esclusi negli accordi con la Tunisia per evitare un impatto mediatico.

Sul contenuto dell'ultima intesa Italia-Tunisia la lettura del testo dell'audizione che, nel 2009, il direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Prefetto Rodolfo Ronconi, ha reso al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione – Camera dei deputati/ Senato della Repubblica, porta a conoscenza che il Governo tunisino ha accettato il rimpatrio di cittadini tunisini mediante una procedura semplificata: il presunto cittadino o immigrato clandestino proveniente dalla Tunisia deve essere sentito dalle autorità consolari tunisine, in seguito la scheda fotodattiloscopica della persona è inviata, attraverso le autorità consolari, alla Direzione centrale della Polizia scientifica di Tunisi e, se il riscontro fotodattiloscopico ha un esito positivo ed è accertata la sua nazionalità, viene rilasciato un lasciapassare e l'immigrato clandestino è rinvio in Tunisia.

Detta procedura di accertamento dell'identità del presunto cittadino tunisino dovrebbe essere svolta in un arco di tempo non più lungo di quindici giorni: occorrono quattro giorni per informare l'autorità consolare che, in tale arco di tempo, si deve recare presso il luogo in cui il presunto cittadino tunisino si trova, intervistarlo e raccogliergli le impronte digitali. I dati raccolti devono poi essere inviati a Tunisi. Entro tre giorni, Tunisi dovrebbe dare la sua risposta.

Ronconi precisa, poi, che la procedura descritta fino a qualche mese addietro era di difficile applicazione e, quindi, si rimpatriavano 3, 4 o 5 cittadini tunisini al mese; dopo l'accordo del gennaio 2009 invece si è stati in grado di rimpatriare circa 200 cittadini tunisini al mese facendo fronte al momento di emergenza (Sovraffollamento del CPT di Lampedusa - oltre 1800 presenze) e successivamente garantendo un numero di rimpatri mensili di circa 100 cittadini tunisini..

Come è evidente l'accordo di riammissione prescrive tempi tecnici per ciascuna singola azione. Ed allora se questa è la procedura perché la detenzione doveva durare prima 60 giorni oggi sei mesi?

Il Governo Italiano a Lampedusa dal dicembre del 2008 e sino all'incendio che ha distrutto un'ampia zona del CPT di Lampedusa c.da Imbriacola ha violato sistematicamente norme di diritto internazionale ed interno.

Quando nel febbraio del 2009 una delegazione di euro parlamentari del Gue unitamente ad alcune avvocate tra cui chi vi parla si è recato al CPT di Lampedusa C.da Imbriacola i migranti, la maggior parte di nazionalità tunisina avevano iniziato una rivolta. Si erano rifiutati di firmare le tardive notifiche del decreto di trattenimento data dalla quale sarebbero stati conteggiati i 60 giorni di reclusione nel centro. Non si sarebbe tenuto conto dei 30/40/60 giorni di detenzione già effettuati senza alcun controllo giurisdizionale.

Il gioco di prestigio era possibile per la trasformazione del centro di Lampedusa da Centro di primo soccorso ed accoglienza (CPSA in Centro di Identificazione ed espulsione (CIE) avvenuta il 23 gennaio 2009 con decretazione mai pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

La convalida del trattenimento entro 96 ore da parte dell'autorità giudiziaria è, infatti, prevista per i CPT oggi CIE. Per i CPSA, centri di accoglienza non è previsto alcun controllo giurisdizionale poiché non sono considerati dalla legge centri "chiusi" ed i giorni in esso trascorsi non vengono conteggiati ai fini della decorrenza dei termini del trattenimento.

Si è, quindi, applicato, in modo illegittimo e del tutto distorto, il cosiddetto "respingimento differito" previsto dall'art. 10 terzo comma D.L.gs. 286/98. Quest'ultimo, però, così come il provvedimento di espulsione, costituisce un provvedimento limitativo della libertà personale, soggetto all'applicazione dell'art. 13 della Carta Costituzionale, e quindi, anche per detto provvedimento vi è il limite del controllo giudiziario entro e non oltre le 96 ore. Occorre sottolineare poi, che i migranti detenuti non avevano alcuna possibilità di esperire un ricorso giurisdizionale contro il

respingimento differito disposto dal Questore, stante la lontananza del Tar competente – Tar Palermo - dall'isola di Lampedusa.

Questa situazione ha violato il principio del controllo giudiziario della detenzione - limitazione della libertà personale - previsto dall'art. 5 e 6 della CEDU; e l'art. 47 della Carta Europea dei diritti dell'uomo che garantiscono il diritto ad un rimedio efficace ed a un giusto processo.

Si sono, altresì, riscontrate nella visita del 13 febbraio 2009 gravissime violazioni del diritto alla salute e trattamenti inumani e degradanti.

Non ci ha, quindi, stupito quando pochi giorni dopo vi è stata una rivolta dei migranti ancora più violenta ed ad un parte del Centro è stata dato fuoco.

Il Governo ha adottato una gestione del il CIE di Lampedusa simile a quella già seguita da alcuni paesi negli aeroporti per le "zone di transito" destinate all'allontanamento dei migranti. La Corte Europea dei diritti dell'uomo ha, però, sanzionato i paesi che avevano istituito dette "zone" fermando il principio che il diritto dello Stato di sorvegliare l'ingresso e il soggiorno di stranieri nel proprio territorio deve essere temperato dalla necessità di non violare alcuno dei principi affermati nella CEDU.

Dopo l'accordo raggiunto con la Tunisia vi sono state delle espulsioni sistematiche e collettive dei migranti tunisini da Lampedusa in Tunisia, malgrado già nel 2005 l'Unione Europea avesse sanzionato la prassi dei rimpatri di massa dall'Italia alla Tunisia, in quanto violazione del principio di "refoulement" sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, dall'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, così come implicitamente dall'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Per giurisprudenza, poi, della Corte Europea dei diritti umani si hanno espulsioni collettive quando non viene presa in considerazione la situazione individuale della persona sottoposta alla misura di allontanamento forzato e non viene svolto un "esame ragionevole ed obiettivo delle ragioni e delle difese di ciascuno innanzi all'autorità competente".

Le situazioni individuali di richieste d'asilo, invece, a Lampedusa, per i migranti tunisini, non sono state valutate in ossequio al principio di "paese sicuro". La Tunisia è considerato "paese terzo sicuro" ed una democrazia.

In realtà è un Paese dove non sono rispettati i diritti umani, non esiste libertà di pensiero, né una legislazione sul diritto d'asilo e la tortura è ancora una prassi consolidata ed accettata nel sistema carcerario.

Ci domandiamo: che fine hanno fatto i migranti Tunisini rimpatriati da Lampedusa e dopo l'incendio del Centro, rimpatriati la maggior parte dal Cie di Gorizia?

Per saperlo dobbiamo fare un passo indietro.

Nel 2008 il governo tunisino ha brutalmente represso la rivolta dei minatori della regione di Redeyef, arrestando arbitrariamente e torturando. Sul finire del 2008 sono numerosi gli arrivi di migranti tunisini provenienti dalla regione de Redeyef al Centro di Lampedusa.

Dopo la rivolta dentro il CIE di Lampedusa vengono trasferiti al CPT oggi CIE di Gorizia .

Soltanto tre di loro hanno la sfortuna di essere rimpatriati in Tunisia, tutti gli altri riescono a raggiungere la Francia.

I rimpatriati sono stati subito arrestati al loro rientro, incarcerati e sottoposti a maltrattamenti in carcere.

Concludo dicendo che gli accordi con la Tunisia possono essere considerati un'esperienza pilota per la esternalizzazione della detenzione amministrativa dei migranti irregolari nei paesi terzi e per i rimpatri collettivi.

Non posso, infine, non ricordare il tributo di sangue che i migranti tunisini hanno versato in Italia. Nel dicembre del 1999, si è verificato a Trapani, nel centro di detenzione Serraino Vulpitta, la più grave tragedia dell'immigrazione clandestina nei CPT italiani. Sei migranti, in maggioranza tunisini morivano, anche per il colpevole ritardo dei soccorsi, nel rogo appiccato alle suppellettili di una

stanza, fuoco appiccato per eludere l'esecuzione delle misure di allontanamento forzato previste per il giorno successivo.