

*Roberto Settembre (magistrato)*

## TORTURA OLTRE I CONFINI

1. Introduzione. – 2. Gli accordi e i memorandum. – 3. Le conseguenze. – 4. Contrasto tra norme e fatti reali. – 5. Delega di tortura? – 6. Conclusione.

### **1. Introduzione**

Non esistono fatti ma solo interpretazioni di fatti, è il *refrain* della post-verità, a partire da Nietzsche ad oggi. E niente è più vero dei fatti normativi. Tuttavia è da questi che deve partire l'indagine, poiché essi improntano i principi fondativi dell'Unione Europea (UE) e della Repubblica Italiana, così come la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), modificata nei successivi protocolli addizionali, quali il n. 7 (1984) sull'espulsione degli stranieri, e quello n. 12 (2000) sul divieto di discriminazione, nonché la Convenzione di Ginevra (1951) con il Protocollo di New York (1967) sullo status dei rifugiati, contenente all'art. 33 il principio di “non-refoulement”, a cui gli Stati non possono fare riserva<sup>1</sup>.

Parimenti si richiamano la Convenzione di New York (1984) contro la tortura e le altre pene e trattamenti inumani e degradanti, e la Carta di Nizza sui Diritti fondamentali dell'UE (2000), che agli artt. 18 e 19 sancisce il diritto di asilo e quello di “non-refoulement”, che, insieme con le tre Convenzioni di Dubino (1990 e ss.) e la Direttiva del Consiglio prevede le modalità di assistenza; altresì, la Direttiva (2004) stabilisce le norme minime per il riconoscimento di rifugiato, allargando il concetto di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra (1951) e al Protocollo di New York (1967), ricomprensivo anche il rimpatrio di chi corra il rischio di subire gravi danni, come la condanna a morte, la tortura o i trattamenti inumani e degradanti. Ma soprattutto vi si prevede la protezione sussidiaria, con un permesso di soggiorno minimo di 1 anno anche ai non rifugiati, e con permesso minimo di 3 anni in caso di gravi ragioni umanitarie.

Si sottolinea inoltre che, *ex art. 10, comma 3° Cost.*, esiste il diritto di asilo allo straniero cui è impedito nel suo Paese di esercitare le libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione. Tutto ciò attiene al riconoscimento ai migranti, regolari e irregolari che siano, dei diritti umani fondamentali riconosciuti a ogni essere umano al di là del proprio status e delle circostanze

<sup>1</sup> “Nessun rifugiato può essere respinto verso i confini di territori dove la sua vita e la sua libertà sarebbe minacciata sulla base dei motivi della persecuzione contemplati nella definizione di rifugiato di cui all'art. 1”.

in cui viva, tanto più quando si tratta di “fanciulli”, nella definizione della Convenzione sui diritti dell’infanzia (UNICEF, 1989), approvata dalle NU e ratificata dall’Italia (legge 27 maggio 1991, n. 176)<sup>2</sup>.

Su ciò il Trattato di Lisbona (2007) si irradia con la disciplina delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione *ex artt. 2, 5, 6, 10 A. 2 a b e art. 61*, soprattutto al Capo 2, artt. 62, 63, 63-*bis* e -*ter*<sup>3</sup>. Il Trattato, dunque, armonizza l’ordinamento giuridico europeo in materia, con lo spirito che sottende ai compiti e ai fini per cui nacque nel 1950 l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), che tuttora esercita la sorveglianza in materia. Ultimo e non minore è l’evento normativo più recente e più pregnante in termini di coerenza costituzionale quanto al rispetto della dignità delle persone (se ci si ferma ai proclami che ne hanno accompagnato il varo e non si scende a esaminarne il contenuto reale): la legge 14 luglio 2017, n. 110 sulla tortura, di cui l’Italia si è dotata al termine di un lunghissimo iter che l’ha vista inadempiente di fronte alla messa in moto degli organismi internazionali<sup>4</sup>.

## 2. Gli accordi e i memorandum

Questo *excursus*, ancorché non esaustivo, evidenzia la cornice in cui devono inserirsi i fatti normativi, pregnanti per questa indagine, conseguente all’art. 9.4 della legge 6 marzo 1998, n. 40, che attribuisce al ministero degli Esteri e a quello dell’Interno le iniziative occorrenti, previa intesa coi Paesi interessati, ad accelerare le procedure identificative e di espulsione dei migranti irregolari.

Si tratta dei memorandum d’intesa, degli accordi di polizia stipulati dall’Italia (e dalla UE) con Paesi retti da regimi manifestamente dittatoriali e violenti, estranei alla legittimità internazionale, in contrasto con i nostri valori, principi e normative in materia. Con il Sudan, guidato dalla dittatura militare del presidente Omar Al-Bashir, ricercato dal 2008 dalla Corte Penale Internazionale per genocidio e crimini di guerra, l’Italia ha stipulato un memorandum d’intesa (3.8.2016) tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del ministero

<sup>2</sup> Art. 1: “Si intende per fanciullo ogni essere umano avente un’età inferiore ai diciotto anni, salvo se abbia raggiunto la maturità in virtù della legislazione applicabile”, e art. 6, 8, 10 e 11 sulla disciplina del rispetto e della tutela dei diritti fondamentali fino ai “non ritorni illeciti di fanciulli all’estero”.

<sup>3</sup> Art.1-*bis*: “L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, e soprattutto col suo Stato di Diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze”.

<sup>4</sup> In questo numero monografico, il tema dell’iter legislativo è trattato da L. Guadagnucci, E. Bartesaghi (2018).

dell’Interno e il ministero dell’Interno del Sudan per “la lotta alla criminalità, la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e in materia di rimpatrio”<sup>5</sup>. Con la Libia l’Italia ha stipulato il Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione Italia/Libia (23.10.2008) e il Memorandum Italia/Libia sottoscritto a Roma (2.2.2017) che ha integrato il primo senza abrogarlo, tra il governo Gentiloni e il cosiddetto Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia. Con il Gambia, governato da ventidue anni dal sanguinario Yahaaya Yammen, abbiamo un accordo tra polizie a cui fecero seguito, nel 2016, trattative per fermare il flusso migratorio, tra l’allora ministro dell’Interno e braccio destro di Yammen, ora in carcere preventivo in Svizzera per crimini contro l’umanità<sup>6</sup>.

### 3. Le conseguenze

Il processo avviato dai governi italiani per contrastare il fenomeno migratorio non si arresta nemmeno di fronte all’Eritrea, dove, in un rapporto della Commissione d’inchiesta delle NU sui diritti umani, raccolte testimonianze su esecuzioni extragiudiziali, schiavitù sessuale e lavori forzati, vien detto: “Gli eritrei non sono governati dalla legge ma dalla paura”<sup>7</sup>. Infatti Tracy Mc.Veigh<sup>8</sup> ha raccontato come una delegazione italiana abbia preso contatto con il presidente eritreo Isais Dswerki, che dal 2004 ha ordinato di sparare su chiunque cerchi di superare la frontiera, passibile della prigione a vita.

Ebbene, per quanto il rapporto delle NU esorti la Comunità internazionale a garantire la protezione dei profughi eritrei in fuga dalle violazioni dei diritti umani e a evitare di rimpatriarli, l’Italia persegue la politica opposta. Infatti, la circolare del capo della Polizia italiana (30.12.2016)<sup>9</sup> ha chiesto alle forze di polizia di dare il massimo impulso all’attività di rintraccio dei cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare, in vista delle procedure di espulsione<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/.../accordo-polizia.Italia-Sudan> (consultato: 5.4.18).

<sup>6</sup> I Paesi africani con cui sono stati sottoscritti altri accordi sono: Marocco (1998); Nigeria (2011); Niger (2010); Tunisia (2017); Senegal (2010); Ghana (2010). Accordi analoghi col Pakistan (2000); India (2000); Filippine (2004); Albania (2008); Turchia (2001); a cui si aggiungono quelli della UE con Afghanistan (2016); Etiopia (2015); Nigeria (2015); Tunisia (2014); cfr. [www.meltingpot.org/La-mappa.degli-accordi-contro-i-migranti.htm](http://www.meltingpot.org/La-mappa.degli-accordi-contro-i-migranti.htm) (consultato: 8.5.18).

<sup>7</sup> Cfr. <https://www.internazionale.it/notizie/2015/.../eritrea.onu-crimini-violazioni.diritti-umani> (consultato: 8.5.18).

<sup>8</sup> Cfr. Tracy Mc.Veigh (13.6.15), Eu states in ‘deals to shut Eritrean borders’, in <https://www.theguardian.com/profile/tracymcveigh> (consultato: 3.3.18).

<sup>9</sup> Cfr. <https://www.meltingpot.org/il-testo-della-circolare-del-Capo-della-Polizia-del-30.html> (consultato: 9.5.18).

<sup>10</sup> Ex artt. 13 e ss., D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Analogo è il telegramma dell'allora ministro dell'Interno Minniti alle Questure di Roma, Torino, Brindisi e Caltanissetta per il rintraccio e il rimpatrio su base etnica, in specie uomini e donne nigeriani<sup>11-12</sup>, sebbene le donne, rimpatriate, siano esposte alla carcerazione o a stupri e violenze e, talvolta, alla morte, così come il Gruppo di Esperti contro la Tratta del Consiglio di Europa (GRETA) ha evidenziato<sup>13</sup>, chiedendo sin dal luglio 2014 al governo italiano di garantire i diritti alla vita e alla dignità delle vittime del detto traffico e di rispettare l'obbligo di "non-refoulement" *ex art. 40 della Convenzione*.

D'altronde questi memorandum d'intesa e accordi di polizia sono indifferenti al regime politico del Paese interlocutore, purché funzionali al progetto di riammissione dei profughi. Così è l'accordo di polizia (22.7.2009) tra il ministro dell'Interno italiano e l'omologo algerino, in uno Stato, il cui presidente è in carica dal 1999, definito "Un Paese non libero, privo di libertà di stampa e senza una vera democrazia elettorale"<sup>14</sup>. Aspetti che si riverberano tragicamente sul trattamento riservato ai migranti giunti in Algeria negli ultimi anni.

Sul punto Amnesty International<sup>15</sup> ha denunciato che nelle prime tre settimane dell'ottobre 2017 erano stati arrestati ed espulsi a forza verso il Niger e il Mali oltre 2.000 migranti provenienti dall'Africa subsahariana, tra cui oltre 300 minori, di cui almeno 25 non accompagnati; tutto ciò nonostante siano moltissime le morti nel deserto<sup>16</sup>.

Eppure, sempre secondo Amnesty, a luglio 2017 sia il ministro degli Afari esteri algerino, sia il capo di gabinetto della Presidenza della Repubblica, avevano additato i migranti come parte della criminalità organizzata. D'altronde in Algeria la legge del 2011, n. 8, punisce fino a cinque anni di reclusione l'immigrazione clandestina. Infatti, il 1° dicembre 2016 vennero arrestati ad Algeri più di 1.400 migranti, tra cui bambini, molte donne in stato di gravidanza, malati, richiedenti asilo e rifugiati, e trattenuti in condizioni di vita spaventose e indegne<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. <https://www.adnkronos.com/.../migranti-denuncia-avvocati-diritti-umani-viminale-rastrellamenti> (consultato: 8.5.18).

<sup>12</sup> Cfr. <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa.camilli/2017/...cie-ponte-galeria> (consultato: 3.3.18).

<sup>13</sup> GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human beings by Italy, punto 175, 22.9.14, in <https://www.rm.coe.int>.

<sup>14</sup> Cfr. <https://freedomhouse.org/report/freededomworld/2013/algeria> (consultato: 4.6.18).

<sup>15</sup> Cfr. <https://www.amnesty.it/algeria-ricorso-alla-profilazione-razziale-espellere-oltre-2000-migranti/> (consultato: 7.5.18).

<sup>16</sup> Cfr. T. Miles, S. Nebehay (2017): Richard Danziger, direttore dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni per l'Africa centro-occidentale (OIM) ha detto in conferenza stampa a Ginevra il 12.10.17: "Supponiamo che i morti nel deserto siano almeno il doppio di quelli nel Mediteraneo", cfr. <https://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN1CH25N-OZATP> (consultato: 5.5.18).

<sup>17</sup> Cfr. <https://www.agenpress.it> (consultato: 3.5.18).

Tanto premesso, rilevata la presenza in questi accordi sul tema del rimpatrio<sup>18</sup>, se si esaminano, integrandoli reciprocamente, l'art. 19 del memorandum Italia-Libia del 30.8.2008<sup>19</sup> e gli artt. 4 e 2 di quello del 2.2.2017<sup>20</sup>, si vedono riuniti il concetto di immigrazione con quello di criminalità, fatto inquietante poiché la Libia non ha firmato la Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo, nelle sue leggi non v'è la parola "rifugiato" o "asilo", è inoltre assente il concetto di "protezione internazionale" e i migranti economici sono illegali finché non abbiano ottenuto una carta di soggiorno<sup>21</sup>.

Ma indicare il fenomeno migratorio come intrinseco alla criminalità organizzata significa mescolare nella rappresentazione vittime e carnefici, con una perversa equivalenza tra i due fenomeni, tale per cui il gioco dialettico che sottende la norma (ossia il contenuto dei memorandum) è prova ulteriore di quanto un'interpretazione mistificante della realtà muti un fatto nel suo contrario.

Analogamente, l'art. 3 del citato Memorandum d'intesa Italia-Sudan (3.8.2016), a dispetto degli altisonanti proclami del preambolo tipici in accordi del genere<sup>22</sup>, pone anche l'immigrazione irregolare tra i riferimenti alla criminalità organizzata internazionale. Nonostante le convenzioni e i trattati internazionali prevedano procedure garantistiche e meticolose per l'accertamento delle qualità del richiedente asilo o del rifugiato, questi memorandum d'intesa tra ministeri dell'Interno e tra polizie prevedono, invece, procedure

<sup>18</sup> Cfr. art. 19 accordo Italia-Libia (2008) e artt. 2 e 4 del memorandum d'intesa Italia/Libia (2.2.2017) in <https://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/esteri/libia-italia/testo-accordo/testo-accordo.htm> e <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivio.../1840-osf-3-2017-int-3> (consultato: 6.5.18).

<sup>19</sup> "Si promuove la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, con un sistema di controllo comune alle frontiere terrestri libiche, per prevenire l'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori".

<sup>20</sup> Art. 4: "La parte italiana provvede al finanziamento delle iniziative menzionate in questo Memorandum o di quelle proposte dal comitato misto indicato nell'articolo precedente" e l'art. 2 sul "completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia" ex art. 19 del Trattato 30.8.2008, prevedendo adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza già attivi e la formazione del personale libico all'interno di essi.

<sup>21</sup> Cfr. M. Toaldo, *Il Minniti compact e le alternative possibili alla frontiera Italia-Africa*, in "Limes", 11, 2017, p. 76.

<sup>22</sup> "CONSAPEVOLI delle ripercussioni negative che la criminalità nelle sue varie forme ha sull'ordine e la sicurezza pubblica degli Stati, in particolare sul benessere dei propri cittadini e della comunità internazionale; RICONOSCENDO la necessità di rafforzare la cooperazione di polizia... *omissis...* contro il traffico di migranti e l'immigrazione irregolare, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e il terrorismo; PIENAMENTE IMPEGNATI a impedire i pericolosi viaggi di migranti che mettono seriamente a rischio le loro vite, nonché a promuovere e rispettare i diritti umani nell'attuazione della cooperazione bilaterale, in conformità al diritto internazionale e alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951; CONVINTI che un'efficace politica di rimpatrio avrebbe un notevole effetto deterrente, contribuendo a prevenire la migrazione irregolare e le tragedie ad essa connesse".

abbreviate e superficiali, prive di garanzie in vista dei rimpatri<sup>23</sup>. Valga ad esempio la prevista procedura *ex art.* 9 del suddetto memorandum, dove al titolo “Cooperazione in materia di rimpatrio” si legge: “(...) le competenti autorità diplomatiche/consolari del Sudan, su richiesta delle competenti autorità italiane, procedono senza indugio alle interviste delle persone da rimpatriare al fine di stabilire la loro nazionalità e, sulla base dei risultati del colloquio, senza svolgere ulteriori indagini sulla loro identità, emettono, il prima possibile, documenti di viaggio sudanesi d’emergenza (lasciapassare) consentendo in tal modo alle competenti autorità italiane di organizzare ed eseguire operazioni di rimpatrio mediante voli di linea o charter”.

D’altronde in quest’ottica s’inscrive l’accordo bilaterale Italia-Tunisia del 2009 sul finanziamento di programmi di “Rimpatrio volontario assistito”. Gioco di parole che spesso permette violazioni di diritti, talché l’Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI, 2017b) ha riferito sul ricorso alla Corte EDU per violazione del principio di “non-refoulement” di cinque cittadini sudanesi rimpatriati in uno Stato dove non vengono rispettati di diritti fondamentali col rischio di subire tortura e trattamenti inumani e degradanti<sup>24</sup>.

Infatti, sin dal gennaio 2011, l’Italia è stata messa sotto accusa dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa per le misure di allontanamento forzato sia dei migranti economici sia dei richiedenti asilo, violando l’art. 33 CEDU, e per aver ignorato le richieste contenute nelle misure urgenti adottate dalla Corte EDU. In conseguenza di ciò l’Italia non è stata ritenuta un Paese sicuro per i richiedenti asilo anche dalla Giustizia tedesca<sup>25</sup>. E tutto ciò sebbene l’art. 10, comma 3° Cost. imponga l’accoglimento dei richiedenti asilo.

Per questi motivi il rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa Thomas Hammarberg (2009), dopo una visita ispettiva in Italia, aveva evidenziato come le riammissioni coatte fossero spesso eseguite in violazione delle “*Twenty guidelines on forced return*” del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa. Nel 2008, il 75% degli immigrati irregolari

<sup>23</sup> Cfr. la prima conferenza ministeriale Italia-Africa (18.5.2016), dove l’allora presidente del Consiglio Gentiloni propone l’Italia protagonista di collaborazione tra Africa e UE. Per l’Africa c’erano i rappresentanti di 52 Paesi africani, cfr. <https://www.esteri.it>.

<sup>24</sup> Cfr. [https://openmigration.org/.../rimpatri-forzati-in-sudan-arriva-il-ricorso-contro-litalia-a-\(16.12.2017\).](https://openmigration.org/.../rimpatri-forzati-in-sudan-arriva-il-ricorso-contro-litalia-a-(16.12.2017).)

<sup>25</sup> Cfr. sentenze: Koln, Beschluss 10.1.2011, [https://www.asyl.net/index.php?id=185&tx\\_ttnews=41626&cHash=6843dd2173](https://www.asyl.net/index.php?id=185&tx_ttnews=41626&cHash=6843dd2173); Koln 11.1.2010, [https://www.asyl.net/index.php?id=185&tx\\_ttnews=41624&cHash=95aeea7956](https://www.asyl.net/index.php?id=185&tx_ttnews=41624&cHash=95aeea7956); Munich 12L284/10.A; Minden Beschluss vom 22.6.2011 Darmstadt Beschluss vom 11.1.2011, consultabili in <https://www.asyl.net/index>. Cfr. anche F. Vassallo Paleologo (2009, 2011).

giunti in Italia via mare aveva presentato richiesta di asilo e il 50% si era visto riconoscere lo status di rifugiato o il diritto alla protezione sussidiaria.

#### 4. Contrasto tra norme e fatti reali

In realtà, tutto ciò procede dal processo di esternalizzazione in Africa del controllo delle frontiere, promosso nel Summit Unione Europea-Unione Africana (Malta 12.11.2015)<sup>26</sup>, dove è maturata l'idea che il sostegno al de-collo economico dei Paesi africani ne avrebbe frenato l'emigrazione. Peccato, però, che quasi sempre gli aiuti si siano trasformati in sostegno finanziario e operativo alla repressione criminale dell'emigrazione, cioè in forme opposte alle finalità dichiarate, così come Tana De Zulueta (2005), vicepresidente della Commissione diritti umani del Consiglio d'Europa, ha evidenziato in un dossier<sup>27</sup>, da cui emerge che l'Italia aveva fornito alla Libia 1.000 sacchi per cadaveri, gommoni, posizionamenti satellitari da strada e da barca, mute da sommozzatori, ma soprattutto aveva finanziato la costruzione di tre campi di detenzione, nel novembre del 2003, dove rinchiudere la gente espulsa lungo la cosiddetta rotta del Niger.

Né le cose sono cambiate negli anni successivi, considerato che quanto accade nei campi di detenzione per migranti in Libia è a tutt'oggi oggetto di analisi e di condanna da parte delle agenzie di controllo internazionali. In quei centri avvengono fucilazioni di migranti da parte dell'esercito libico, stupri, vendita di esseri umani come schiavi, detenzioni arbitrarie, rapimenti per estorsione, lavori forzati e uccisioni illegali<sup>28</sup>. Il segretario dell'ONU Guterres (2018) ha denunciato le stragi occultate in un centro di detenzione libico, dove "i migranti sono stati sottoposti a detenzione arbitraria e a torture, tra cui stupri e altre forme di violenza sessuale". Una denuncia aggravata dal fatto che l'Agenzia ONU per i migranti (OIM) ha censito la presenza in Libia di 627.000 stranieri, forse un milione, e dove gli aguzzini sono funzionari statali, gruppi armati, contrabbandieri, trafficanti e bande

<sup>26</sup> Cfr. [https://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/.../esternalizzazione\\_docanalisiAR-CL\\_IT.pdf.6.6.16](https://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/.../esternalizzazione_docanalisiAR-CL_IT.pdf.6.6.16) (consultato: 15.5.18).

<sup>27</sup> 47 voli charter partiti dalla Libia verso altri Paesi africani dall'agosto 2003 al dicembre 2004, con 5.688 migranti espulsi, oltre cento dei quali rimandati in Eritrea, dove i fuoriusciti illegali, considerati disertori, rischiano la pena capitale. Il tutto finanziato dall'Italia, sulla base di accordi mai visti dai nostri organi parlamentari, nonostante innumerevoli sollecitazioni. Dati documentati dalla Commissione Europea che ha inviato un team di osservatori in Libia; cfr. <https://www.meltingpot.org/L-Italia-paga-le-espulsioni-dalla-Libia.html> (29.4.05).

<sup>28</sup> Non è certo casuale che gran parte della letteratura scientifica sui traumi da tortura riguardi proprio i migranti; in questo numero monografico, l'argomento è trattato da A. Zamperini, M. Menegatto (2018).

criminali. La *United Nations Support Mission in Lybia* (UNSMIL) ha visitato quattro centri di detenzione osservando un grave sovraffollamento e condizioni igieniche spaventose, prigionieri maltrattati, limitati all'accesso o privi di ogni cura medica<sup>29</sup>.

Fatti terribili, eppure rilevanti per il riflesso sulle politiche di gestione dei flussi migratori via mare, nelle tre diverse modalità denominate: *Mare Nostrum*, *Triton* e *Themis*. L'operazione *Mare Nostrum*, avviata dal governo Letta, si occupò di un vero e proprio soccorso in mare, e, agendo fino a ridosso delle coste africane, doveva garantire la salvaguardia della vita in mare e arrestare gli scafisti. *Mare Nostrum* operò per circa un anno (da ottobre 2013 a ottobre 2014), salvando 100.000 persone, tra cui 9.000 minori, e arrestando oltre 700 scafisti<sup>30</sup>. L'operazione *Triton*, partita il 1° novembre 2014, ora *Themis*, non ha più avuto il compito di salvare vite umane, bensì di controllare le frontiere, così come da mandato dell'agenzia europea Frontex.

Non è obiettivo di questo lavoro ragionare su *Triton* o *Themis*, ma solo evidenziare che, su dati dell'Agenzia Europea per il Sostegno all'Asilo (EASO), le navi di *Triton*, nei primi sei mesi del 2017, avevano compiuto l'11% dei salvataggi totali di migranti, contro il 34% delle imbarcazioni ONG, il 28% della Guardia Costiera italiana, il 9% della missione militare Sofia-EUNAVFOR sulla tratta Libia/Italia<sup>31</sup>, e il 7% dei piccoli mercantili. Stante il flusso dei rifugiati e dei richiedenti asilo, l'Italia aveva dovuto affrontare la questione delle riammissioni con le loro nefaste conseguenze.

Conseguenze che hanno avuto talvolta la cassa di risonanza delle denunce ONU, GRETA, UNHCR e quelle dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle NU, nonché le sentenze del Tribunale permanente dei popoli (2017), la sentenza del Tribunale di Bari<sup>32</sup> che ha condannato il governo italiano per trattamenti inumani e degradanti nel CIE della medesima città, la sentenza della Corte EDU<sup>33</sup> sul divieto dei respingimenti collettivi, divieto di tortura e diritto a un ricorso legittimo, la sentenza della Corte<sup>34</sup> per la violazione degli artt. 3.4, prot. 4,5 e 13 della Convenzione da parte italiana, sia per il divieto di espulsioni collettive, sia per il divieto di tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, sia per la violazione di impedire una difesa efficace. Situazione, quanto ai respingimenti collettivi, molto imbarazzante per l'Italia che si è

<sup>29</sup> Cfr. <https://www.unric.org/.../32338-rapporto-delle-nazioni-unite-sugliorrori> (10.4.18).

<sup>30</sup> Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton> (31.10.14).

<sup>31</sup> Task force del Consiglio europeo per salvare i naufraghi guidata dall'ammiraglio Enrico Credendino.

<sup>32</sup> Tribunale di Bari n. 4089/10.8.17, in <https://www.asgi.it>.

<sup>33</sup> Corte EDU, 21.10.14, *Causa SHARIFI + altri c. Italia e Grecia*, in <https://www.giustizia.it>.

<sup>34</sup> Corte EDU, 1.9.15, *KHLAIFIA c. Italia*, in <https://www.curia.europa.eu>.

difesa negando di averli praticati, anche perché la Cassazione<sup>35</sup>, proprio circa il divieto di espulsioni collettive, ha affermato che spetta all’Italia, chiamata a rispondere davanti alla Corte EDU e alla Corte di Giustizia, addurre prove che dimostrino il suo assunto.

Per uscire dall’*impasse*, l’Italia pare aver optato per una strategia finalizzata alla limitazione degli interventi di salvataggio delle ONG e diretta ad attribuire alla Guardia Costiera libica il potere di impossessarsi dei migranti catturandoli in mezzo al mare (o lasciandoli affogare) e riportandoli in Libia<sup>36</sup>. A questo proposito ricordiamo che la stessa nave ONG *Sea Watch* nel maggio del 2017 aveva denunciato alla Corte Penale Internazionale dell’Aja di essere stata speronata dalla Guardia Costiera libica mentre stava per eseguire un salvataggio. Ad agosto dello stesso anno, il fondatore della ONG *Proactiva open arms* Oscar Camps aveva diffuso un video che mostrava agenti della Guardia Costiera libica sparare in aria per intimidire gli equipaggi di due navi della ONG spagnola. Ma è quanto accaduto a novembre del 2017 alla nave *Aquarius* della ONG *SOS Mediterraneo* a far sospettare che il comando della Guardia Costiera italiana favorisse l’operato dei libici, quando la centrale operativa della Guardia Costiera italiana per quattro ore aveva impedito alla nave di prestare soccorso ad alcuni gommoni in difficoltà carichi di migranti<sup>37</sup>. Di fatto, così da delegare alla Guardia Costiera libica il respingimento dei migranti in Libia.

Si tratta di una condotta analoga a quella costata all’Italia una condanna della Corte EDU per aver violato l’obbligo di “non-refoulement” quando espose cittadini eritrei e somali al rischio di torture<sup>38</sup>. E ciò sarebbe accaduto altre volte, secondo quanto riferito dall’esperto di diritto internazionale Paolo Biondi, che ha esaminato la documentazione delle ONG. Ne consegue il

<sup>35</sup> Cass. 23134/04, in <https://www.meltingpot.org>.

<sup>36</sup> “I video mostrano una motovedetta libica, la *Ras Jadir*, provocare il 6.11.17 l’annegamento di almeno 50 persone: senza lanciare in acqua scafi di salvataggio, accostato un gommone in avaria, ne causa il semiaffondamento, molti migranti finiscono in mare. La nave ONG *Sea Watch*, mandata dal centro coordinamento-Roma, è costretta dai libici ad allontanarsi. Si vedono i migranti sulla *Ras Jadir* frustati con una cima. Un uomo si getta in acqua e viene travolto dalla motovedetta. Nessuno prova a salvarlo. La *Ras Jadir* è dono dell’Italia ai libici con due ceremonie, a Gaeta 2.4.17 e ad Abu Sittah 15.5.17, presente il ministro Minniti”. Cfr. Adriana Pollice, in “il manifesto, 13.12.17: “L’accusa di Amnesty: UE e Italia complici delle torture in Libia”.

<sup>37</sup> “*Aquarius* ha ricevuto istruzioni dalla centrale operativa della Guardia Costiera italiana a Roma di rimanere in standby mentre la Guardia Costiera libica e Marina Libica coordinano intercettazione 3 gommoni in difficoltà in acque internazionali e aereo militare UE monitora situazione. Rifugiati e migranti in fuga Libia saranno riportati indietro”, fonte: [https://www.avvenire.it/attualita/pagine/migranti-nuovo.giallo-sui-soccorsi\(25.11.17\)](https://www.avvenire.it/attualita/pagine/migranti-nuovo.giallo-sui-soccorsi(25.11.17).).

<sup>38</sup> Corte EDU 2012, *CHIRSI JAMAAA + altri c. Italia*, in <https://www.giustizia.it>.

sospetto di una perversa sinergia tra il ritardato intervento della Guardia Costiera italiana<sup>39</sup>, l'imposizione alle ONG della sottoscrizione del cosiddetto “Codice di condotta Minniti”, che ha ridotto drasticamente il numero e l'operatività dei soccorritori volontari, e l'offensiva mediatica contro le ONG, i cui contenuti sono stati smentiti dal rapporto *Rysk Analysis* 2017 dell'agenzia Frontex, che ha escluso collusioni delle ONG con gli scafisti, altrettanto vale per il rapporto di EUNAVFOR MED<sup>40-41</sup> e per le conclusioni dell'autorità giudiziaria<sup>42</sup>.

## 5. Delega di tortura?

A questo punto, la mancata previsione di controlli reali della legalità di quanto accade sul terreno rinforza il sospetto che, essendo unico interesse della parte italiana la sicurizzazione e lo spostamento delle frontiere fuori dal territorio dello Stato, appaltando attività, che nei confini dell'Unione Europea sarebbero considerate illegali e lesive dei diritti più elementari delle persone, a entità e autorità extraterritoriali, lontane e fuori dalla portata degli occhi dell'opinione pubblica europea, delle agenzie di controllo, della stampa investigativa, le politiche di esternalizzazione dei confini europei, gli accordi di riammissione e le intese di polizia siano diventati gli strumenti coi quali l'UE e *in primis* l'Italia fanno compiere altrove atti qui vietati e sanzionati dalle leggi comunitarie e dalle nostre, talché parrebbe che la tortura e i trattamenti inumani e degradanti siano praticati sui migranti in funzione dissuasoria dall'intraprendere la migrazione verso l'Europa.

A rafforzare questo dubbio sono anche i sostegni finanziari e alla formazione erogati dal Governo italiano alla Guardia Costiera libica che al contempo si macchia dei delitti qui ricordati, senza alcuna forma di controllo

<sup>39</sup> F. Vassallo Paleologo (2017a, 2017b). In tale occasione la morte in mare di moltissimi migranti ha provocato un procedimento penale del GIP di Roma e l'azione penale della Procura militare, *cfr.* <https://www.a-dif.org>.

<sup>40</sup> Resoconti stenografici XVII legislatura Seduta n. 82 del 6.4.17, Audizione dell'Ammiraglio di Divisione Enrico Credendino, Comandante della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA.

<sup>41</sup> Si veda a p. 32 il rapporto *Long-range coast guarding operation in the Central Mediterranean*, per cui le operazioni delle ONG potrebbero avere “unintended consequences” come quelle di EUNAVFOR MED, in <https://www.vita.it/article/2017/04/28/ong-come-nasce-una-fake-news/143181>.

<sup>42</sup> Contro *Save the children* e *Open arms*. Quanto alla nave *Proactive*, salvati migranti sotto la minaccia di morte della Guardia Costiera libica, ordinatole di approdare a Pozzallo, il sequestro ordinato dal Procuratore della Repubblica di Catania era stato revocato dal GIP per aver agito la nave in stato di necessità, in <https://www.valigialbu.it/ong-migranti.trafficanti-inchieste>.

dell'uso corretto di questi sostegni, senza monitoraggi che prevedano la sospensione delle forniture o la loro requisizione<sup>43</sup>.

Questo tipo di gestione degli accordi non è limitato alla Libia, ma si riscontra anche rispetto al Memorandum d'intesa con il Sudan, Paese attraversato dai migranti per raggiungere le coste libiche del Mediterraneo, scappando da Eritrea, Somalia, Sud Sudan, nazioni in cui le persone in fuga rischiano morte, stupri e torture. Ebbene, in Sudan agiscono per conto del governo dittatoriale sudanese nel rastrellamento, nella cattura e nella deportazione dei migranti gli ex *Janjawid* (diavoli a cavallo), ora *Rapid Support Forces*, milizie ferociissime finanziate anche dal governo italiano, secondo quanto riportato con dovizia di particolari agghiaccianti in una lettera indirizzata al nostro governo a firma di ventiquattro eurodeputati<sup>44</sup>. Il memorandum in questione<sup>45</sup> rappresenta di fatto una delega alla gestione dei flussi migratori a uno Stato terzo, rispetto a quelli dell'Unione Europea, verso la quale sono diretti la maggior parte dei migranti, uno Stato che svolge il compito di dissuadere i migranti dal raggiungere l'Europa anche con la tortura. Pure Paesi come la Tunisia, il Marocco, l'Algeria, l'Egitto, la Nigeria, il Ghana, il Senegal, la Costa d'Avorio si sono impegnati ad adottare provvedimenti drastici relativi al controllo delle migrazioni del transito attraverso i loro territori<sup>46</sup>.

## 6. Conclusione

In base a quanto delineato, vorremmo concludere con un ultimo ragionamento. Allorché il presidente del Consiglio Gentiloni invocava una *task force* tra UE, UA e ONU per proteggere i migranti sulle rotte della tratta e per accelerare i rimpatri volontari (assistiti), e auspicava nell'intesa anche i campi in Libia, sottolineando, al Vertice di Abidjan, i risultati straordinari nella riduzione dei flussi migratori, perché “Tra luglio e novembre, nel 2017, siamo

<sup>43</sup> Forniture per 800 milioni di euro, con 10 navi per la ricerca, 10 motovedette, 10 automobili, 15 jeep, telefoni satellitari e formazione del personale, *cfr.* <https://www.fanpage.it/intesa-ue-libia-per-fermare-i-flussi-migratori-serraj-chiede-20>.

<sup>44</sup> Barbara Spinelli + 23 eurodeputati, in <https://www.africa-express.info/.../i-finanziamenti-italiani-e-europei-agli-stupratori->.

<sup>45</sup> Si rimanda alla nota 15: Memorandum non passato al vaglio del Parlamento italiano, poiché l'allora ministro dell'Interno Minniti, negandone la natura di trattato internazionale, ha escluso la necessità di questo adempimento, sebbene *ex art.* 80 Cost. le Camere debbano autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali di natura politica o che importano oneri alle finanze.

<sup>46</sup> Si veda “Sui negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del processo di Barcellona (2005)”, basato su uno studio del Servizio Affari internazionali del Senato della Repubblica a cura di Jean Pierre Cassarino e dell'Istituto Affari Internazionali, in [https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_c\\_029.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_029.pdf).

passati da 102.786 arrivi a 33.288”<sup>47</sup>, dava ai fatti un’interpretazione fuorviante. Ciò induce a un’amara riflessione sullo Stato di diritto.

Vale a dire: se lo Stato di diritto esiste attraverso le norme che lo definiscono nei suoi valori, e lo rendono funzionante, divenendo perciò il parametro interpretativo di tutte le fattispecie che il diritto è chiamato a disciplinare, affermare che un fatto (cioè una procedura di espulsione lesiva dei diritti, o la delega, attraverso finanziamenti, formazione, consegna di mezzi e strumenti, a chi eseguirà il respingimento collettivo) finalizzato alla commissione di un altro fatto (l’uso di campi in luoghi dove vengono commesse atrocità e tortura o il rimpatrio in luoghi dove il migrante è esposto al pericolo di tortura e morte) significhi il contrario sbandierandone una asserita legittimità morale e giuridica apre la strada a prospettive opposte ai fatti fondativi dello Stato di diritto.

Tuttavia, il divieto di tortura presente nel nostro ordinamento dovrebbe impedire che essa venga commessa nei luoghi dove verrà praticata per i fini utili a chi, di essi, se ne fa paladino. Infatti, il sistema penale italiano deroga al principio di territorialità, stabilendone uno di giurisdizione universale. In particolare, l’art. 7 c.p. prevede reati punibili incondizionatamente anche se commessi all’estero, e, in specie, da pubblici ufficiali, così come per i delitti di genocidio e di tortura. E l’art. 40 del codice penale stabilisce che non impedire un evento che si ha il dovere giuridico di impedire equivale a cagionarlo. Che dire quando lo si favorisce?

Allora, se l’art. 54 della Costituzione: “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge” ha un senso, torna prepotente la disciplina di cui alla legge 110/2017 sul reato di tortura, enfatizzata dalla stampa come legge portatrice di civiltà giuridica.

## Riferimenti bibliografici

- AMNESTY INTERNATIONAL (2017), *Algeria 2000 espulsi*, in [www.amensty.it/algeria](http://www.amensty.it/algeria).  
ASGI (2017a), *Riformare le norme sull’immigrazione e non applicare quelle inefficaci e incostituzionali sulla circolare del Ministero dell’Interno*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).  
ASGI (2017b), *Rintraccio e rimpatrio su base etnica*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).  
CAMILLI Annalisa (2017), *Perché l’accordo tra l’Italia e la Libia sui migranti è sotto accusa*, in [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it).  
CONVENZIONE DI DUBLINO (1990), *Riconoscimento dello status di rifugiato*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>47</sup> Cfr. [https://www.repubblica.it/.../task\\_force\\_tra\\_europa\\_unione\\_africana\\_e:\\_onu\\_per\\_i\\_migranti\\_18](https://www.repubblica.it/.../task_force_tra_europa_unione_africana_e:_onu_per_i_migranti_18) (29.11.17).

- CONVENZIONE DI GINEVRA (1951), *Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, in [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it).
- CONVENZIONE DI NEW YORK (1984), *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti*, in [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it).
- DE ZULUETA Tana (2005), *Finanziamenti italiani alla Libia per deportazioni*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).
- GUADAGNUCCI Lorenzo, BARTESAGHI Enrica (2018), *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*, in "Studi sulla questione criminale", 13, 2, pp. 35-49.
- GUTERRES António (2018), *Tortura e stupri in Libia*, in [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it).
- HAMMARBERG Thomas (2009), *Rapporto Hammarberg*, in [www.anolf.it/archivio](http://www.anolf.it/archivio).
- MILES Tom, NEBEHAY Stephanie (2017), *Migrant deaths in the Sahara likely twice Mediterranean toll: UN*, in "Reuters", 12 October, in [www.uk.reuters.com](http://www.uk.reuters.com).
- PROTOCOLLO DI NEW YORK (1967), *Protocollo relativo allo status di rifugiato*, in [www.unipd-centrodirittiunmani.it](http://www.unipd-centrodirittiunmani.it).
- TOMASELLI Alessandro (2017), *Sicurezza e immigrazione nell'UE: profili di diritto europeo e riflessioni critiche*, in "Cross-Border Journal for International Studies", 2, 1, pp. 81-102.
- TRATTATO DI LISBONA (2007), *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, in [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it).
- TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI (2017), *Sessione sulla violazione dei diritti delle persone migranti*, in <http://permanentpeopletribunal.org/palermo-18-20-dicembre-2017>.
- UNICEF (1989), *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, in [www.unicef.org](http://www.unicef.org).
- VASSALLO PALEOLOGO Fulvio (2009), *Respingimenti collettivi e omissione di soccorso nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in [www.migreeurop.org](http://www.migreeurop.org).
- VASSALLO PALEOLOGO Fulvio (2011), *Respingimenti e accordi di riammissione. Italia sotto accusa: non è un Paese sicuro*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).
- VASSALLO PALEOLOGO Fulvio (2017a), *Accordi bilaterali e diritti senza confine. Ancora fuoco sulle ONG*, in [www.a-dif.org](http://www.a-dif.org).
- VASSALLO PALEOLOGO Fulvio (2017b), *Giurisdizione italiana e respingimenti collettivi in acque internazionali*, in [www.a-dif.org](http://www.a-dif.org).
- ZAMPERINI Adriano, MENEGATTO Marialuisa (2018), *Tortura psicologica e trauma psichico: la legge e la scienza*, in "Studi sulla questione criminale", 13, 2, pp. 81-93.

