

Politiche migratorie nell'ambito del partenariato UE-Tunisia. Cooperazione allo sviluppo, principio di solidarietà e aspettative tradite

Alessandra PERA*

Sommario: 1. Introduzione 2. Gli strumenti di sostegno rafforzato dell'UE alla transizione della Tunisia dopo il 2011 2.1 Le relazioni Tunisia-UE e le politiche migratorie 2.2 La costruzione di un percorso verso la cd. *mobility partnership* 2.3 Le scelte securitarie ed eurocentriche nella gestione e nel controllo dei flussi migratori 3. La Tunisia paese terzo (non) sicuro tra aspettative umanitarie e realtà 3.1 La gestione delle migrazioni e i diritti umani in Tunisia 4. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

Dopo la cosiddetta 'crisi migratoria' del 2015, l'UE ha dovuto affrontare problemi che vanno oltre la saturazione delle strutture di accoglienza dei richiedenti asilo dei Paesi di 'primo arrivo': la mancanza di solidarietà tra Paesi UE – principio fondamentale del funzionamento dell'UE – e la conseguente non condivisione delle responsabilità¹ potrebbero essere considerate tra le concause endogene principali del fallimento delle politiche migratorie dell'UE, anche se ovviamente non le uniche.

Fin dalla sua codificazione nei Trattati, infatti, il principio di solidarietà ha sollevato un conflitto interpretativo, insito nella natura stessa di questo valore, che lo pone a cavallo tra l'obbligo giuridico e l'obbligo morale².

A ragion veduta, parte della dottrina osserva che i Trattati le attribuiscono una portata variabile in funzione del contesto: ora oggettivo o parametro per l'azione dell'Unione, ora valore di base, ora criterio per individuare gli obblighi che gli Stati membri hanno sottoscritto aderendo all'Unione. Il denominatore comune che lega le diverse espressioni della solidarietà nell'ambito dell'Unione consiste nel riconoscimento dell'esistenza di un 'interesse comune', separato e separabile dalla somma degli interessi individuali³.

Con specifico riferimento alle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, i quali costituiscono l'oggetto del titolo V del capo 2 del TFUE, dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è innegabile che la solidarietà costituisca un principio guida dell'azione dell'Unione⁴.

* Professoressa associata di diritto comparato, Università di Palermo.

¹ L'articolo 80 del TFUE sancisce che «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

² S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma, 2016, pp. 110-112.

³ Ivi, *passim*. In linea con queste valutazioni, R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2, 2012, p. 295.

⁴ *Ex multis*, AA.VV., *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference*, 2016, Bruxelles (<https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>); E. Küçük, *The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?*, in *European Law Journal*, 2016, 22, 4, p. 448 ss.; J. Bast, *Deepening supranational integration:*

In effetti, soluzioni anche solo temporanee e una proposta di modifica del Sistema Comune Europeo di Asilo (*Common European Asylum System: CEAS*) hanno trovato ostacoli provenienti da diversi Stati membri (in particolare, in modo più eclatante dal gruppo di *Visegrad*)⁵, l'atteggiamento dei quali – talvolta manifestamente o tal altra dissimulatamente oppositivo – ha vanificato l'efficacia di ogni azione intrapresa. Per questo motivo le istituzioni europee stanno promuovendo la dimensione esterna del CEAS, puntando a gestire i dilemmi migratori attraverso una cooperazione con i Paesi Terzi, in particolare i 'paesi di transito'. L'obiettivo principale è esternalizzare il controllo migratorio, creando una 'zona cuscinetto', una sorta di pre-frontiera negli Stati non membri, al fine di impedire ai migranti irregolari, compresi i richiedenti asilo, di raggiungere l'Europa⁶. A sostegno di questo tipo di misure, considerate appunto come uno dei pilastri centrali della politica migratoria dell'Unione Europea⁷, sembra che gli Stati membri, pur vincolati dall'adesione a Trattati e Convenzioni internazionali sui rifugiati e sui diritti umani, vogliano evitare il più possibile qualsiasi obbligo giuridico nei confronti di potenziali richiedenti asilo. Attraverso accordi firmati tra l'UE e i Paesi africani, gli Stati membri dell'UE cercano di esternalizzare in capo a questi ultimi le operazioni di gestione dei flussi migratori verso l'Europa e i conseguenti respingimenti.

La Tunisia, storicamente Paese di partenza e, recentemente, di transito e di destinazione, è uno dei Paesi nordafricani inclusi in questi accordi, che verranno in breve analizzati nei paragrafi che seguono attraverso un approccio che terrà conto dell'evoluzione dei rapporti di partenariato tra UE e Tunisia, soprattutto a partire dalla 'rivoluzione dei gelsomini' del 2011.

Gli accordi di partenariato, che qui rilevano, non sono solo quelli riguardanti la mobilità delle persone, ma in un'ottica più ampia, occorre inquadrare questi ultimi in un sistema di condizionalità⁸, che lega e subordina i contributi europei alla cooperazione internazionale ed allo sviluppo economico, sociale e democratico della Tunisia alle misure adottate da quest'ultima in tema di controllo dei flussi migratori. In particolare, la prima parte di questo lavoro (paragrafi 2-2.1-2.2.-2.3) intende fornire un sintetico quadro di insieme dei più recenti momenti significativi di questo partenariato. La seconda parte, attraverso l'analisi del dato normativo, internazionale e nazionale, e di alcuni report redatti ad opera di soggetti istituzionali e di ong accreditate, mostra alcune fragilità del sistema giuridico tunisino e i diversi punti oscuri, per cui la Tunisia non può essere considerata un Paese terzo sicuro (paragrafi 3-3.1). L'ultimo paragrafo suggerisce possibili strategie future e scelte di politica delle migrazioni alternative o integrative rispetto a quella, in atto, di esternalizzazione delle frontiere a protezione della cd. 'fortress Europe'.

interstate solidarity in EU migration law, in *European Public Law*, 22, 2, 2016, p. 289 ss.; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (cur.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, p. 366 ss.

⁵ Questo gruppo, formato da Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca, sta rallentando la modifica di Dublino III (il regolamento che disciplina il Ceas) e ostacolando ogni soluzione temporanea alternativa, visto che, in materia di migrazione, le decisioni sono soggette al voto unanime. Per questo motivo è rimasta tale la proposta COM/2016/270, volta a modificare il sistema europeo di asilo, abrogando in particolare il criterio del 'paese di primo arrivo'. Per quanto riguarda le soluzioni temporanee, il Consiglio europeo ha adottato due decisioni UE/2015/1523 e UE/2015/1601, volte a ricollocare i richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia. Il numero di ricollocazioni ottenuto non è stato quello previsto, a causa del comportamento protezionistico dei Paesi Visegrad e di altri Stati membri. Sulla vicenda, che ha aperto un fronte politico e uno giudiziario, sia consentito il rinvio a A. Pera, B.A. Trapani, *Il sistema delle quote. "Per fortuna c'è un giudice a Bruxelles (oltre che a Berlino)"*, in D. Ciaffi, F. Parisi, M. Patti (cur.), *Migrazioni. Diritto e Società*, Milano, 2018, p. 103 ss. Il Regolamento di Dublino, recante norme in materia di politica di asilo dell'Unione europea: determinazione del paese dell'Unione responsabile dell'esame delle domande, UE/604/2013 è consultabile su eur-lex.europa.eu.

⁶ V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy: Crimmigration law, illegal practices and their impact on human rights*, in *Journal of International Migration and Integration*, 20, 1, 2019, p. 85 ss. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-018-0596-7>).

⁷ COM/2015/285, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti 2015 - 2020* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN>).

⁸ Sul sistema delle condizionalità, con punti di osservazione e prospettive diverse, si rinvia all'analisi di A. Somma, *Quando l'Europa tradi se stessa*, Roma, 2021, p. 33 ss.; S. Marcenò, *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, Milano, 2018, pp. 99-105.

2. Gli strumenti di sostegno rafforzato dell'UE alla transizione della Tunisia dopo il 2011

La rivoluzione dei gelsomini del 2011 ha segnato un punto cruciale nell'evoluzione delle relazioni TN-UE e nella strategia generale dell'UE nei confronti dei paesi vicini. L'UE ha pianificato una revisione della sua politica europea di vicinato per rispondere ai cambiamenti senza precedenti dell'area del vicinato meridionale e ha mobilitato ingenti risorse, concentrate verso l'intensificazione dei rapporti commerciali per cogliere le opportunità offerte dal mercato, nonché della partnership sul tema della mobilità delle persone.

In campo economico e sociale, l' *European Neighbourhood Partnership Instrument* (ENPI) è stato in grado di adattarsi alle mutevoli esigenze, che sono risultate dalla rivoluzione. Con l'emergere della società civile come attore di primo piano del cambiamento e l'attenzione rivolta principalmente alla transizione democratica⁹, le risorse programmate tra il 2011 e il 2013 attraverso il *European Neighbourhood Instrument* (ENI), che ha sostituito ed integrato l'ENPI, sono state ripensate all'interno del cd. *SPRING program*¹⁰. Quest'ultimo mira ad aiutare i paesi limitrofi del sud a gestire le sfide socioeconomiche e la transizione democratica¹¹ attraverso un approccio fondato su meccanismi di condizionalità incentivanti, per cui l'ulteriore sostegno dell'UE è stato subordinato al raggiungimento di precisi standard in termini di riforma del sistema politico e dell'ordinamento giuridico verso obiettivi di democrazia e stato di diritto¹². Nell'ambito di questo programma, la Tunisia ha ricevuto un totale di 155 milioni di euro oltre alle misure straordinarie per un valore di 35 milioni di euro, che l'hanno resa il principale beneficiario dei fondi stanziati¹³.

Nel quadro dell'approccio *do ut facias* dell'UE, la Tunisia è stata formalmente riconosciuta come 'partner speciale' grazie al suo impegno per l'armonizzazione delle proprie norme di diritto interno alle norme dell'UE e ai legami geografici, culturali e commerciali condivisi.

Le forme di cooperazione allo sviluppo – con e per la Tunisia – dimostrano l'impegno dell'Unione a sostenere la transizione della Tunisia alla luce delle sfide poste dalle minacce terroristiche, dalle condizioni socioeconomiche del Paese e dagli sforzi per la costruzione di un sistema democratico.

In particolare, i principali obiettivi della partnership privilegiata sono:

- una cooperazione politica più approfondita con piani strutturati per rafforzare il dialogo politico, la cooperazione parlamentare, l'assistenza alla sicurezza e le questioni giuridiche;

⁹ Sul cambiamento politico e sul ruolo cruciale della società civile, per tutti, si veda S. Zemni, *The extraordinary politics of the Tunisian revolution: the process of Constitution making*, in *Mediterranean Politics*, 2014, p. 1 ss.; H. Redissi, A. Nouria, A. Zghal (cur.), *La transition démocratique en Tunisie. Etat des lieux. Les thématiques*, Tunisi, 2012.

¹⁰ Per un quadro completo e cronologicamente ordinato dei vari programmi di cooperazione internazionale che sono stati adottati di recente e fino al 2005, per cui non vi è spazio in questa sede, si rinvia a R.A. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?* in *European foreign affairs review*, 1, 2005, 10, p. 17 ss. Per un'analisi delle linee di finanziamento, dei progetti finanziati e dei vari attori coinvolti, in ambito ENPI e Spring Program, si rinvia ai vari documenti e report (<http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument>).

¹¹ Cfr. Regolamento CE/951/2007 della Commissione, del 9 agosto 2007, che stabilisce le misure di esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento CE/1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, Gazzetta ufficiale L 210 del 10.8.2007 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar17101>).

¹² Sul concetto di *rule of law* in sistemi appartenenti alla tradizione giuridica islamica ed all'area geopolitica araba, v. E. Bellin, E. Lane Heidi (cur.), *Building rule of law in the Arab world: Tunisia, Egypt and beyond*, Boulder, 2016 (<https://www.rienner.com/uploads/5696b39dec2f1.pdf>). In particolare, per quanto più di interesse, sul sistema tunisino, si veda M. Ben Letaief, *Rule of law in Tunisia: Prospect and challenges*, The Hague, 2012 (<http://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/09/Rule-of-Law-Quick-Scan-Tunisia.pdf>); N. Coulson, *A history of Islamic law*, Edinburgo, 1964. Nella letteratura italiana: C. Sbailò, *Diritto pubblico dell'Islam mediterraneo: linee evolutive degli ordinamenti nordafricani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto*, Bologna, 2015; F. Castro, G.M. Piccinelli (cur.), *Il modello islamico*, Torino, 2007; S. Mancuso, *Rule of law with African characteristics*, in M. Ndulo, C. Emeziem, (cur.), *The Routledge Handbook of African Law*, Routledge, 2021, p. 278 ss.

¹³ Cfr. R. Ayadi, E. Sessa, *EU Policies in Tunisia before and after the revolution*, 2016 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578002/EXPO_STU\(2016\)578002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578002/EXPO_STU(2016)578002_EN.pdf)). Lo studio, commissionato dalla DG Politica Estera del Parlamento Europeo, contiene anche un esaustivo grafico che riepiloga le linee di finanziamento e le varie azioni intraprese.

- una migliore integrazione sociale ed economica con l'UE per sviluppare un accordo di libero scambio UE-TN cd. *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA)¹⁴, i cui negoziati sono in itinere;
- una cooperazione più significativa in vari campi tra cui istruzione, occupazione, immigrazione e mobilità¹⁵.

Il partenariato privilegiato si è tradotto in un processo negoziale, che ha portato al Piano d'Azione 2013-2017, ed agli ulteriori negoziati per un accordo di libero scambio (DCFTA) nel settore economico, nonché ad un partenariato in materia di mobilità nel quadro della cooperazione per la sicurezza.

Lo strumento finanziario fondamentale per la cooperazione con la Tunisia è diventato l'accordo europeo di vicinato (ENI), che per il periodo 2014-2020 ha previsto un budget compreso tra 725 milioni di euro e 886 milioni di euro. L'ENI ha sostituito l'ENPI e ha avuto l'obiettivo di fornire un livello di supporto ancora più elevato. L'ENI ha 16 paesi partner che possono essere suddivisi in due gruppi, sulla base della loro posizione geografica: sud ed est¹⁶. Il finanziamento principale alla Tunisia nell'ambito dell'ENI include 'meccanismi di iniziativa' a sostegno della riforma per l'integrazione regionale, attraverso tre tipi principali di finanziamento: sostegno al bilancio settoriale, assistenza macrofinanziaria (AMF) e progetti finanziati dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) o la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). Precedentemente, il contributo ENI/ENPI per il periodo 2011-2015 è stato sostenuto dal Fondo Investimenti di Vicinato (NIF), dagli aiuti umanitari e da altri meccanismi finanziari tematici dell'UE, come lo *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR)¹⁷, l'*Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP)¹⁸ e programmi di cooperazione transfrontaliera, cd. *Cross Border Cooperation* (CBC)¹⁹. L'entità del sostegno accordato alla Tunisia riflette ulteriormente il fermo impegno dell'UE nei suoi confronti. L'impegno dell'ENPI/ ENI per i trasferimenti finanziari nel periodo successivo alla rivoluzione ha riguardato diversi settori come l'industria, i trasporti, l'istruzione, l'acqua, i servizi, il sostegno alle disparità regionali e, soprattutto, le riforme del bilancio statale e il sostegno alla transizione democratica.

L'UE ha accompagnato la Tunisia anche nel processo elettorale, sostenendo le riforme socio-economiche, migliorando la sicurezza e rafforzando la società civile.

Il partenariato privilegiato è stato rafforzato, come risulta dalla comunicazione congiunta al Parlamento europeo del 2016²⁰. Questa cooperazione ha anche determinato legami più stretti a livello transfrontaliero, attraverso l'integrazione economica e commerciale e il partenariato per la mobilità²¹, fortemente legato al problema della sicurezza sorto negli ultimi anni, di cui si dirà infra.

2.1 Le relazioni Tunisia-Ue e le politiche migratorie

La tendenza alla migrazione dal Nord Africa verso l'Europa ha avuto inizio alla fine degli anni '50 ed è stata caratterizzata da flussi di migranti-lavoratori per la maggior parte non qualificati, in particolare nell'industria, nell'agricoltura e nell'edilizia, necessari per garantire mano d'opera. Dalla

¹⁴ L'UE e la Tunisia intrattengono relazioni commerciali strette e di lunga data. La Tunisia è stato il primo partner nell'ambito dei rapporti di vicinato meridionale dell'UE (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia) a firmare e attuare un accordo di associazione con l'UE. Quest'ultima è il maggiore investitore estero in Tunisia, con l'85% dello stock di investimenti diretti esteri (IDE) nel paese. Cfr. gli accordi e vari report sullo stato del DCFTA (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia/>).

¹⁵ Cfr. *Special report No 03/2017: EU Assistance to Tunisia* (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41012>).

¹⁶ ENI Sud: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia. ENI Est: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia and Ucraina.

¹⁷ <https://www.euro-access.eu/programm/european-instrument-for-democracy-and-human-rights>.

¹⁸ https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp_en.

¹⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/cross-border-cooperation_en.

²⁰ Commissione Europea, 2016, *Strengthening EU support for Tunisia* (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication_from_commission_to_inst_en_v6_p1_859678-2.pdf).

²¹ Commissione Europea, 2019, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Tunisia*. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia_en).

sua indipendenza nel 1956, la Tunisia è stata tra i paesi nordafricani di partenza di migranti in cerca di migliori opportunità di vita nell'area del Mediterraneo settentrionale²². Dato il suo status di ex protettorato francese, la Tunisia ha concluso accordi formali con Francia, Belgio e Germania sull'assunzione di lavoratori tunisini²³. Il modello sulla base del quale si consentiva l'ingresso dei lavoratori stranieri mirava ad attrarre manodopera temporanea, ovvero stagionale, cd. *under skilled* nei settori non qualificati ed era basato su un principio di 'rotazione', per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro e, allo stesso tempo, evitare le conseguenze a lungo termine e permanenti ovvero la stabile presenza dei lavoratori migranti sul territorio nazionale e l'acquisto dello status di cittadini o di residenti di lungo periodo²⁴.

Questo modello è stato operativo fino alla metà degli anni '70 a causa della crisi petrolifera, della stagnazione economica e delle restrizioni all'immigrazione.

Negli anni '90, a causa della vicinanza geografica e della crescita delle economie informali, del turismo e dell'agricoltura, orientata all'esportazione nei paesi dell'Europa meridionale, i cittadini tunisini hanno continuato a migrare attraverso nuovi canali, ma sempre per soddisfare la necessità di manodopera stagionale e poco qualificata. I programmi di ricongiungimento familiare rappresentavano il principale strumento giuridico per l'ingresso nei Paesi europei dove lavorava il capo-famiglia cd. *bread winner*.

Questi modelli sono stati reiterati sostanzialmente fino all'effettiva attuazione dell'area Schengen nel marzo 1995, che ha limitato la mobilità umana per ragioni di lavoro da Paesi terzi verso l'Europa entro confini più rigidi e restrittivi. Pertanto, i due principali tipi della migrazione dalla Tunisia verso l'Europa, più di recente, sono stati e sono: da un canto, un flusso di tunisini e subsahariani irregolari non qualificati, che utilizzano la costa tunisina come punto di transito e, dall'altro, una immigrazione regolare qualificata di studenti e imprese tunisini²⁵.

Come sopra accennato, immediatamente prima e dopo la crisi migratoria del 2015, l'UE ha intrapreso una nuova politica di vicinato, con l'obiettivo di prevenire massicci flussi di migranti irregolari che cercano di raggiungere i suoi confini. In particolare, la contrattazione della *Mobility Partnership* ha avuto come focus prevalenti: le politiche 'UE VISA friendly' a favore dei cittadini tunisini e le riammissioni dei migranti irregolari da parte della Tunisia verso i paesi di transito e di origine, per alleggerire il peso dei flussi comunitari.

Secondo una ricostruzione attenta, e in buona parte condivisibile, dunque, la strategia europea si è basata e si basa attualmente su un consistente 'potere di leva' nel processo che ha portato alla esternalizzazione del controllo delle migrazioni, proprio perché l'UE è il primo fornitore di aiuti economici della Tunisia e il suo più importante partner commerciale²⁶.

Questa ampia strategia trova fondamento e *ratio* in un'ottica di stabilizzazione e sicurezza. Ciò, però, ha portato ad una percezione pubblica del fenomeno migratorio che vede la mobilità delle persone come una minaccia, soprattutto dopo gli attentati terroristici degli ultimi anni. Il risultato è una strategia globale che mira a ridurre il numero delle persone che si spostano, ma che non incide alla radice sulle ragioni per cui esse partono da un determinato Paese.

²² C. Moore, *Tunisia since independence*, Berkley, 1965.

²³ S. Castles, *The guest-worker in western Europe. An Obituary*, in *The International Migration Review*, 20, 4, 1986, pp. 761-778.

²⁴ S. Castles, *The gest-workers in Europe: A resurrection?*, in *The International Migration Review*, 40, 4, 2006, pp. 741-766.

²⁵ A. Belhaj Zekri, *La migration de transit en Tunisie: état des lieux et impacts et advancement de la recherche sur la question*, 2009 (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/11297>); F. De Bel-Air, *Migration Profile: Tunisia*, in *Migration Policy Center*, 8, 2016 (https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45144/MPC_PB_2016_08.pdf).

²⁶ Secondo l'analisi offerta da Badalič, dopo il rovesciamento del regime di Ben Ali nel 2011, il Paese è entrato in un periodo di transizione caratterizzato da instabilità politica ed economica. Nel periodo post-rivoluzionario, per sostenere questa transizione, l'assistenza dell'UE alla Tunisia ha raggiunto l'importo di 2 miliardi di euro, che sono stati utilizzati per finanziare infrastrutture, sviluppo del settore privato e progetti di risanamento idrico. Inoltre, l'UE ha approfittato della sua posizione di vantaggio nel processo che ha portato le autorità tunisine a firmare l'accordo di partenariato per la mobilità e la strategia comune di gestione della migrazione. Cfr. V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit.

Viene in considerazione il modo di intendere la cooperazione internazionale tra paesi ed anche e, soprattutto, quelle che Stefano Rodotà ha chiamato «modalità di produzione della solidarietà»²⁷ nei confronti dei migranti, che vanno considerate nell'ampia prospettiva del diritto delle persone alla libera circolazione e del valore della "fratellanza universale"²⁸. Orbene, la specifica produzione di forme di solidarietà non può prescindere dalle motivazioni che spingono all'emigrazione e che riguardano "non la ricerca di una felicità, ma la più immediata e drammatica ricerca di condizioni di vita legate alla soddisfazione di bisogni primari"²⁹.

Queste ragioni, infatti, sono i fattori trainanti, le cause economiche, politiche e ambientali. La Politica Europea di Vicinato (PEV), rivista dopo le rivolte della 'primavera araba', mirava a stabilizzare la regione, in termini politici, economici e di sicurezza. La maggiore enfasi sulla dimensione della sicurezza, sulla prevenzione della migrazione irregolare, vista essenzialmente come consustanziale alla lotta alla criminalità e al terrorismo, già prima della rivoluzione, ha portato la Tunisia ad una riforma delle norme in materia di migrazione, di cui si dirà meglio nei paragrafi 3 e seguenti, ma che sembra espressione di una convergenza tra diritto penale e diritto delle migrazioni³⁰. Pertanto, il sistema giuridico in esame ha adottato gli strumenti penalistici per governare e reprimere il fenomeno migratorio, presupponendo una pericolosa equazione per cui i migranti irregolari sono percepiti come delinquenti e come un rischio permanente per la sicurezza³¹.

Di conseguenza, è stato costruito un quadro di cooperazione in cui alla libera circolazione di beni, flussi finanziari e servizi non sempre corrisponde una più libera circolazione delle persone³².

2.2 La costruzione di un percorso verso la cd. mobility partnership

Gli eventi della Primavera Araba hanno completamente alterato la realtà geopolitica del bacino del Mediterraneo ed hanno determinato i cambiamenti fondamentali, le transizioni democratiche, ma anche comportato movimenti di persone su larga scala e la crisi umanitaria dei rifugiati, che conosciamo. Un caso paradigmatico per tutti: le ripercussioni del conflitto in Libia sono un esempio tangibile dei gravi effetti collaterali e non voluti della primavera araba. Secondo la comunicazione della Commissione europea, pubblicata nel maggio 2011, "Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza",³³ il conflitto esploso in Libia a metà febbraio ha portato all'esodo di circa 800 000 persone di varia provenienza verso i paesi limitrofi, in particolare Tunisia ed Egitto. Molte sono fuggite verso l'Italia e Malta, su imbarcazioni di fortuna che hanno preso la via del Mediterraneo, perdendo talvolta la vita in mare. A metà gennaio circa 35 000 migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia sono sbarcati sulle coste dell'isola italiana di Lampedusa e di Malta.

Alla luce di questi eventi, l'UE ha sollecitato la necessità di affrontare tali questioni, instaurando un dialogo e si è dichiarata pronta:

²⁷ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., p. 110.

²⁸ M.C. Lipari, *Considerazioni sull'utilità e il danno dell'idea di umanità*, in *Politica del diritto*, 1-2/2013, pp. 92-103.

²⁹ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., p. 110.

³⁰ Cfr. C.C. Garcia Hernandez, *Creating crimmigration*, in *Brigham Young University Law Review*, 2013, p. 1457 ss. (<http://digitalcommon.law.byu.edu/lawreview/vol2013/iss6/4>).

³¹ J. Stumpf, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, crime and sovereign power*, in *American University Law Review*, 56, 2, 2006, p. 368 ss. (<https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/&httpsredir=1&article=1274&context=aulr>).

³² "Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux" (FTDES), *Free trade without trading freedoms?*, 2018 (<http://www.cadtm.org/EU-Tunisia-negotiations-Free-trade>). La stessa tendenza è stata registrata nei paesi europei, tra i quali l'Italia. Si veda in proposito la brillante ricostruzione offerta dallo storico contemporaneista, M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, 2018, Roma, p. 165 ss.

³³ Commissione Europea, COM/2011/0292 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0292&qid=1643359032700&from=IT>).

a mantenere il suo sostegno a favore di tutti i suoi vicini meridionali desiderosi di impegnarsi per la democrazia, i diritti umani, il buon governo e lo stato di diritto³⁴ e a stringere partenariati con questi paesi per poter realizzare progressi concreti per i cittadini.

Questi eventi epocali hanno causato anche massicci movimenti di popolazioni [...].

Alcune delle cause principali delle pressioni migratorie nel Sud del Mediterraneo, quali gli alti livelli di disoccupazione di una popolazione giovanissima, non sono nuove e rappresentano una sfida strutturale a lungo termine sia per l'Unione europea che per la regione in questione.

L'Unione europea deve dare un sostegno chiaro ai cittadini del Sud del Mediterraneo, molti dei quali – in assenza di una prospettiva di vita migliore in patria – possono esser tentati di cercare opportunità fuori dai loro paesi d'origine. Una gestione attiva dei flussi migratori, il potenziamento dei canali di migrazione legale e l'adozione di misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare hanno un impatto positivo sia sull'Unione europea che sui paesi partner.

Nel quadro dell'impegno più ampio e dell'offerta di "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" da parte dell'Unione, nonché nel contesto di una politica europea di vicinato rafforzata nei confronti dei vicini meridionali dell'Unione e delle loro nuove aspirazioni democratiche, la presente comunicazione intende affrontare le attuali sfide in materia di migrazione e mobilità istituendo un dialogo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza tra l'Unione e i paesi del Sud del Mediterraneo, in linea con gli obiettivi dell'approccio globale dell'Unione europea in materia di migrazione.³⁵

Ed ancora, nello stesso anno sono stati stanziati 40 milioni di euro per gestire l'emergenza umanitaria, verificatasi a seguito dell'afflusso di migranti in Tunisia ed Egitto, come misura strategica per ridurre la pressione sul sistema di accoglienza tunisino ed egiziano, determinata dallo straordinario afflusso di persone. Oltre a queste misure a breve termine, che includevano l'assistenza umanitaria, la fornitura di risorse tecniche e il progetto operativo congiunto UE-Tunisia, l'UE ha proposto forme di cooperazione di lungo periodo con i paesi del sud del Mediterraneo di tipo bilaterale, basati su un cd. «*tailor-made country by country approach*»³⁶.

La creazione di partenariati per la mobilità con i paesi del sud del Mediterraneo è stata percepita come uno strumento cruciale e 'reciprocamente vantaggioso' sia per l'Unione che per i suoi vicini. È stato affermato che non solo favorirebbe i contatti tra i singoli partner, ma promuoverebbe anche le relazioni tra le imprese e l'occupazione.

Nel novembre 2011 la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione sull' "Approccio Globale in materia di Migrazione e Mobilità"³⁷ (GAMM), che mirava a predisporre un nuovo metodo al mutato contesto geopolitico, con una particolare attenzione al legame tra sicurezza interna e politiche di sviluppo nei paesi di origine dei migranti. L'attuazione del partenariato per la mobilità 2014 è stato uno dei passi previsti nell'ambito del partenariato privilegiato e uno strumento essenziale per mettere in pratica il GAMM. Il partenariato per la mobilità ha lo scopo di gettare le basi per la cooperazione in materia di circolazione delle persone, gestione della migrazione legale, protezione dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo e negoziazione di accordi di riammissione, ma anche di contrasto all'immigrazione irregolare e alla criminalità organizzata³⁸.

È stata criticata la capacità del GAMM di costruire una nuova politica migratoria dell'UE e di stabilire canali legali per l'immigrazione e la protezione dei diritti umani, proprio perché espressione di quella logica di controllo delle frontiere, per cui il contenimento dei flussi migratori e

³⁴ Per un approccio critico alle retoriche sul concetto di 'stato di diritto', v. P. Costa-D. Zolo, (cur.), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2006.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Commissione Europea, COM/2011/743 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0743&qid=1643360412301&from=IT>).

³⁸ EuroMedrights, *Tunisia-EU Mobility Partnership*, 2014 (<https://euromedrights.org/publication/tunisia-eu-mobility-partnership/>).

le politiche securitarie e di criminalizzazione della mobilità delle persone hanno finito per prevalere sulle istanze di libertà, riforma politica e democratica e sulla difesa dei diritti umani³⁹.

Il primo pilastro (dei quattro), su cui si fonda la GAMM, è «organizzare e agevolare la migrazione legale e la mobilità» e si concentra principalmente sugli strumenti per agevolare il rilascio dei visti e sull'attuazione di misure per migliorare la cooperazione, in particolare nei settori del commercio, dell'istruzione e del lavoro qualificato. Promuove una mobilità fluida tra le parti di ricercatori, studenti, lavoratori e imprese.

Il secondo pilastro, rubricato «prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani», si concentra sui principi condivisi dagli Stati membri dell'UE e sulla necessità di concludere accordi di riammissione e rimpatrio verso i paesi di transito e di origine, nonché di continuare a rafforzare le capacità delle autorità dei paesi terzi vicini per controllare i flussi irregolari di migranti.

Proprio nei rapporti con la Tunisia, la conclusione di accordi di riammissione e di accordi per facilitare il rilascio di permessi di viaggio e di soggiorno sembrano gli strumenti prescelti:

Développer la coopération dans le domaine de la réadmission en mettant en œuvre les obligations existantes entre la Tunisie et les États membres de l'UE, notamment en ce qui concerne l'identification et la délivrance des documents de voyage des personnes à réadmettre et conclure un accord de réadmission UE-Tunisie conforme aux standards de l'UE dans ce domaine la négociation de cet accord sera initiée et conclue en parallèle avec la négociation de l'accord de facilitation des visas⁴⁰.

In particolare, sono stati conclusi accordi formali di riammissione e cooperazione di polizia, a livello bilaterale, tra Tunisia, Francia, Italia e Svizzera. Ad esempio, dalla fine del 1998, l'Italia e la Tunisia si stanno adoperando su entrambi questi due fronti e nel 2003 la cooperazione bilaterale è stata ulteriormente rafforzata per contrastare i trafficanti di migranti irregolari e respingerne le operazioni⁴¹.

Il terzo pilastro intende «promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo» e si concentra sul rafforzamento del quadro legislativo in materia di asilo e sulla sua armonizzazione con le norme UE e le convenzioni internazionali. Rispetto alla Tunisia, dunque, va nella direzione di:

Renforcer la capacité des pouvoirs publics tunisiens en matière d'asile et de protection internationale par le développement de la législation nationale de la Tunisie conformément aux normes internationales, notamment la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967, et conformément aux dispositions de la Constitution tunisienne, et en promouvant la mise en place de capacités administratives nationales chargées de leur application, et leur collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés⁴².

Il quarto pilastro riguarda le politiche volte ad aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Sembra opportuno, a questo punto, fornire l'indicazione di alcuni dati numerici, per comprendere con quali forze economiche vengono supportate e perseguite le scelte di politica delle migrazioni fin qui descritte. Nell'ambito del partenariato per la mobilità, l'UE assegna fondi su diversi programmi in Tunisia. I principali fondi, di cui la Tunisia sta beneficiando, sono: il Fondo Fiduciario di Emergenza dell'UE (EUTF) per l'Africa; il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF); e lo Strumento Europeo di Vicinato (ENI).

³⁹ Per un'analisi sulle interconnessioni tra questi vari obiettivi, si rinvia a F. Crépeau, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. Addendum: Mission to Tunisia*, Human Rights Council, 2013 (<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1313539.pdf>).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Secondo L.P., Cassarino, *Channeled policy transfers: EU-Tunisia interactions on migration matters*, in *European Journal of Migration and Law*, 16-1/2014, p. 97 ss., più di 74.000 persone sono state fermate tra il 1998 and 2009.

⁴² F. Crépeau, *Report*, cit.

L'EUTF, o Fondo di emergenza di La Valletta, è stato istituito in occasione del vertice di La Valletta sulla migrazione nel 2015. Si tratta di un fondo creato con l'obiettivo di affrontare la migrazione irregolare, lo sfollamento forzato e l'instabilità in Africa. L'88% dei contributi del Fondo fiduciario proviene dall'UE e il 12% è finanziato dagli Stati membri dell'UE e da altri donatori⁴³. La maggior parte dei programmi per la gestione, il controllo e il governo delle migrazioni in Tunisia è alimentata dal Fondo di La Valletta, con un sostegno del valore di 60,5 milioni di euro⁴⁴.

Il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione è stato pianificato per il periodo 2014-2020 al fine di stabilire una sana gestione dei flussi migratori e lo sviluppo di un approccio reciproco in materia di asilo e migrazione, come indicato nel sito ufficiale della Commissione Europea. Nell'ambito di questo strumento, 2,09 milioni di euro sono assegnati a programmi in Tunisia⁴⁵. L'ENI, strumento chiave di finanziamento della PEV, cui si è fatto cenno sopra, stanziava 1,4 milioni di euro dedicati a programmi tematici sulla migrazione.

2.3 Le scelte securitarie ed eurocentriche nella gestione e nel controllo dei flussi migratori

Le scelte di politica delle migrazioni nell'ambito della cooperazione UE-Tunisia mirano a raggiungere obiettivi diversi.

In primo luogo, l'UE cerca di utilizzare le forze di sicurezza tunisine per prevenire l'immigrazione irregolare, fermando i 'boat people', che intendono raggiungere prevalentemente l'Italia partendo dalle coste tunisine. In secondo luogo, l'UE si aspetta che la Tunisia istruisca e definisca le domande di asilo dei migranti libici (o provenienti da altri paesi africani) sul proprio territorio⁴⁶. Terzo, l'UE auspica che la Tunisia cooperi nella raccolta e condivisione di informazioni sui flussi migratori dai paesi nordafricani. Quarto, l'UE collabora affinché la Tunisia adotti una legislazione che disciplini e punisca il traffico di migranti o la tratta di esseri umani. Infine, gli Stati membri dell'UE spingono affinché la Tunisia si impegni nei programmi di riammissione dei propri cittadini immigrati irregolarmente in Europa e dei cittadini di Paesi terzi, che hanno attraversato il territorio tunisino. Il minimo comune denominatore di questi obiettivi è limitare l'assistenza da fornire ai migranti irregolari che cercano di raggiungere l'Europa⁴⁷.

Secondo una certa dottrina, gli obiettivi sopra menzionati possono essere visti come le condizionalità per beneficiare del pacchetto di misure di sostegno economico e finanziario allo sviluppo, proprio degli accordi commerciali ed economici con l'UE⁴⁸, per cui la Tunisia deve

⁴³ Commissione Europea, *EU Emergency Trust Fund, Fact Sheet*, 2018 (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en).

⁴⁴ Commissione Europea, *EU Supporting on Migration in Tunisia, Fact Sheet*, 2019 (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-factsheet_tunisia_dec_2019.pdf).

⁴⁵ Report di Inkyfada, *La migration dans le partenariat Tunisie-Union européenne* (<https://inkyfada.com/wp-content/uploads/2020/03/inkyfada-financements-UE-Tunisie-migration.pdf>). Per una sintesi delle azioni e delle linee di finanziamento riguardanti il Nord Africa e, specificatamente, la Tunisia, si veda *EU Support on Migration in Tunisia. Eu Emergency Trust Fund for Africa North of Africa Window* (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_tunisia.pdf) ed anche (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en).

⁴⁶ I. Traynor, *EU considering plan to outsource Mediterranean migrant patrols to Africa*, 20 marzo 2015, "The Guardian". (<https://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/eu-italian-proposals-outsource-mediterranean-migrant-patrol-africa>).

⁴⁷ V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit.

⁴⁸ L'approccio fondato sul modello delle condizionalità testimonia e rinnova asimmetrie profonde, che sono il prodotto di un lungo processo storico, che ha definito la natura delle future relazioni tra le potenze coloniali e il sud. Questa forma di controllo è stata sistematicamente sostenuta fino ai giorni nostri ed è consustanziale all'ampio divario evolutivo, determinato da forme di neocolonialismo. Nel suo libro, *Neo-colonialism: The Last Stage of Imperialism*, New York-London, 1965, p. 240, il primo presidente del Ghana, V.K. Kwame Nkrumah, afferma che il neocolonialismo è: "an indirect source of exploitation rather than for the development of the less developed parts of the world [...] It is aimed to be used in a way to impoverish the less developed ones", e viola la sovranità degli Stati.

partecipare attivamente a un 'sistema di controllo migratorio allargato', creando e pattugliando una zona cuscinetto pre-frontaliera⁴⁹.

Qui si apre il nodo problematico che si vuole mettere in evidenza in questo studio: l'UE e gli Stati membri, firmatari di diverse Convenzioni internazionali sulla tutela dei rifugiati e sui diritti umani, che non è qui il caso di elencare o analizzare, fanno affidamento su questa cooperazione con la Tunisia, considerandola un 'paese terzo sicuro', seppure tale sistema giuridico sia privo di norme di diritto interno in materia di asilo e protezione internazionale e umanitaria di migranti. Le conseguenze, come si vedrà, implicano una forma di (implicita-tacita) acquiescenza (o collusione) alla violazione di diritti fondamentali delle persone.

In quanto ex protettorato francese⁵⁰, la Tunisia ha un'eredità scomoda e difficile, che la vede storicamente legata in relazioni economiche con le regioni settentrionali in una posizione di minorità. Secondo una certa ricostruzione teorica, è possibile analizzare lo stato di integrazione forzata in una posizione di inferiorità all'interno del quadro teorico della dipendenza⁵¹, per cui l'obiettivo dell'UE sembra per molti aspetti mantenere questo tipo di relazioni per mezzo di un ulteriore blocco nelle periferie meridionali attraverso forme di cooperazione economica e alla sicurezza, condizionate al fine di espandere il proprio controllo su altri aspetti cruciali. Pertanto, secondo questa impostazione: "special trade concessions, preferential entry quotas for economic migrants, technical cooperation and assistance, increased development aid, and entry visa facilitation⁵² have been the most common incentives used by the EU-27 Member States to induce countries in the South Mediterranean and Africa to cooperate on readmission"⁵³.

Inoltre, anche le scelte di inserire la Tunisia nella lista nera dei paradisi fiscali nel 2017 e tra gli Stati non cooperativi nella lotta al terrorismo e al riciclaggio di denaro nel 2018 sono state lette da alcuni osservatori e da alcuni politici come misure di pressione finalizzate a portare a termine le trattative della DCFTA. In particolare, Marie Christine Vergiat, ex membro del Parlamento europeo, ha dichiarato: "Beaucoup de personnes partagent les mêmes doutes, mon interprétation [...] c'est que c'est un moyen pour l'union européenne et notamment la commission européenne de pousser la Tunisie à aller de l'avant sur les questions d'ALECA, l'accord de libre-échange complet et approfondit"⁵⁴.

Più specificatamente, secondo questa ricostruzione, il partenariato per la mobilità del 2014 è servito da quadro iniziale per i negoziati sugli accordi di riammissione e di facilitazione del visto e, sebbene i costi e i benefici di tali accordi mettano in una posizione di svantaggio la Tunisia, i negoziati sono ancora in corso. Peraltro, occorre ricordare che, anche ove i negoziati dovessero

⁴⁹ In dottrina, per tutti, si rinvia a S. Brocza, K. Paulhart, *EU mobility partnerships: A smart instrument for the externalization of migration control*, in *European Journal of Futures Research*, 3-1/2015, p. 1 ss. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s40309-015-0073-x>).

⁵⁰ P. Longo, *Tunisia*, in R. Torino (cur.), *Sistemi giuridici. Diritto e geopolitica*, 2017, Milano, pp. 9-10; Y. Ben Achour, *Introduction générale au droit*, Tunisi, 2005, *passim*; M. Bouali, *Introduction à l'histoire constitutionnelle de la Tunisie*, Tunisi, 1963.

⁵¹ La teoria della dipendenza è stata formulata alla fine degli anni '50 da Raul Prebisch, il quale ha sottolineato che il mondo, come lo conosciamo, è diviso in un nucleo costituito da nazioni potenti circondate da una periferia di paesi in via di sviluppo, che sono sottoposti allo sfruttamento economico e utilizzati anche per interessi orientati alla sicurezza. R. Prebisch, *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*, in *American Economic Review*, 49/1959, p. 251 ss.; R. Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York, United Nations, 1950; R. Prebisch, *Change and Development: Latin America's Great Task*, 1979, Inter-American Development Bank. Per un quadro sintetico, ma esaustivo, v. V. Ferraro, *Dependency theory: An introduction*, in G. Secondi (ed.) *The Development Economics Reader*, London, 2008, p. 58 ss.

⁵² La semplificazione delle procedure dei visti riguarda soltanto fattispecie limitatissime e, comunque, migranti con alti livelli di istruzione e formazione e, dunque, particolarmente qualificati, cfr. Frontex, *Risk Analysis for 2018* (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Risk_Analysis_for_2018.pdf).

⁵³ J. P. Cassarino, *Readmission policy in the European Union*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 2010, Brussels (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1893005); Id., *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, The Middle East Institute, Washington DC, 2010 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730633).

⁵⁴ M.C. Vergiat, *Liste noire & libre-échange: Interview avec M.C Vergiat, députée européenne, en visite à Tunis*, 2018, Nawaat (https://www.youtube.com/watch?v=DIoGPnPO7pY&feature=emb_logo).

essere mai conclusi, la Tunisia non ha un quadro istituzionale, né regole giuridiche tali da poter garantire procedure per la riammissione e il reinserimento di cittadini e non cittadini.

Come è noto, la riammissione è uno strumento diventato parte dei sistemi di controllo delle frontiere e della migrazione della maggior parte dei paesi. Attraverso questa procedura, i migranti irregolari sono espulsi da un territorio in cui si trovano illegalmente. Questa pratica di riammissione è una forma di cooperazione bilaterale su basi asimmetriche tra un paese di transito e un paese di destinazione. Secondo Cassarino⁵⁵, gli accordi di riammissione sono caratterizzati da reciprocità squilibrate e sono costosi da attuare sia in termini economici sia perché necessitano l'adozione riforme legislative, amministrative ed istituzionali ed hanno un impatto notevole sulla società civile e sul rapporto di quest'ultima con le istituzioni governative. Nel caso della Tunisia, le procedure di riammissione, sono state spesso attuate ed applicate, senza la conclusione di accordi ufficiali e senza le riforme necessarie, sulla base di un 'rapporto di fiducia' per cui il paese di destinazione confida nella circostanza che il paese di transito soddisferà le sue aspettative.

Nell'ambito del *Global Detention Project* (GDP), gestito da un centro di ricerca non-profit, è stato osservato che l'Italia, nella sua cooperazione bilaterale con la Tunisia, ha cercato di far sbarcare e trattenere in Tunisia i migranti irregolari in transito dalla Libia e catturati dalla Tunisian Garde National. In questo contesto, la Tunisia fungeva da 'spazio pre-frontaliero dell'UE'⁵⁶.

Secondo Abderrahmane Hedhili, presidente del *Tunisian Forum for Economic and Social Rights* (FTDES)⁵⁷, gli accordi di riammissione destabilizzano la sovranità statale e possono portare alla violazione dei diritti dei migranti e del principio di non respingimento⁵⁸ e si traducono in meri strumenti di esternalizzazione paneuropea ed allontanamento dei migranti irregolari, talvolta ingestibili per le complicazioni di reinserimento che comportano. Poiché questi accordi riguardano anche cittadini di paesi terzi, il paese di accoglienza – per quanto qui ci occupa, la Tunisia – rischia ulteriore instabilità sociale e contrapposizioni tra i cittadini e gli stranieri riammessi, i quali comunque sarebbero chiamati ad affrontare barriere culturali e linguistiche proprie del contesto in esame.

Sebbene la Tunisia abbia scarso interesse ad assumere l'onere che deriverebbe dagli accordi formali di riammissione, potrebbe essere più propensa a portare avanti i negoziati visto il sostegno esterno che sta ricevendo dai suoi vicini del Mediterraneo settentrionale. Ciò spiegherebbe le ragioni per cui la Tunisia mostra una volontà di cooperazione per il contenimento dei flussi migratori⁵⁹.

3. La Tunisia Paese terzo (non) sicuro tra aspettative umanitarie e realtà

All'indomani della rivoluzione del 2011, con la caduta del regime di Ben Ali⁶⁰, la Tunisia ha intrapreso un percorso di democratizzazione – attraverso il passaggio da un regime dispotico a un modello di costituzionalismo democratico⁶¹ – che richiederà tempo, sedimentazione e

⁵⁵ J. P. Cassarino, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, The Middle East Institute, Washington DC, 2010, (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730633).

⁵⁶ The Global Detention Project, *The Detention of Asylum Seekers in the Mediterranean Region Global Detention Project Backgrounder*, 2015 (<https://www.refworld.org/docid/556736e24.html>).

⁵⁷ Tunisian Forum for Economic and Social Rights (FTDES), *Policy Note on EU Tunisia DCFTA*, 2018 (<http://ftdes.net/en/note-politique-aleca-tunisie>).

⁵⁸ L'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, al comma 1, stabilisce che: "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche" (https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf).

⁵⁹ V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit.

⁶⁰ P. Schraeder, H. Redissi, *Ben Ali's fall*, in *Journal of democracy*, 22- 3/2011, p. 1 ss.

⁶¹ Sulla transizione e sul costituzionalismo tunisino si veda P. Longo, *Tunisia*, in R. Torino (cur.), *Sistemi giuridici. Diritto e geopolitica*, 2017, Milano, p. 14 ss. ; T. Groppi, I. Spigno (cur.), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, 2015. Più in

metabolizzazione, ed in cui il fervore dei primi anni ha trovato dei rallentamenti quando sono emerse questioni cruciali. Tra queste ultime, per quanto qui di interesse, la tutela dei diritti umani di migranti e richiedenti asilo.

In particolare, nonostante la Tunisia abbia aderito nel 1957 alla Convenzione sui Rifugiati del 1951⁶² e al relativo Protocollo addizionale del 1967 nel 1968, soltanto dopo la 'rivoluzione dei gelsomini', il diritto di asilo è divenuto un tema da affrontare anche da una prospettiva di diritto interno e non più solo internazionale.

Il preambolo della Costituzione post-rivoluzionaria, promulgata il 27 gennaio 2014, recita:

Par fierté pour la lutte de notre peuple afin d'accéder à l'indépendance et à la construction de l'État et, par la suite, pour se débarrasser de la tyrannie, répondant ainsi à sa libre volonté et concrétisant les objectifs de la révolution, de la liberté et de la dignité, révolution du 17 Décembre 2010 - 14 Janvier 2011; Par fidélité au sang de nos valeureux martyrs et aux sacrifices des tunisiens et tunisiennes au fil des générations; Pour une rupture définitive avec l'injustice, la corruption et la tyrannie; Exprimer l'attachement de notre peuple aux enseignements de l'Islam et à ses finalités caractérisées par l'ouverture et la modération, des nobles valeurs humaines et des hauts principes des droits de l'Homme universels, Inspirés par notre héritage culturel accumulé tout le long de notre histoire, par notre mouvement réformiste éclairé fondé sur les éléments de notre identité arabo-musulmane et sur les acquis universels de la civilisation humaine, et par attachement aux acquis nationaux que notre peuple a pu réaliser; Œuvrant pour un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil et gouverné par le droit et dans lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce sur la base de l'alternance pacifique à travers des élections libres, et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs; dans lequel le droit de s'organiser, fondé sur le principe du pluralisme, la neutralité administrative, la bonne gouvernance et des élections libres constituent l'assise de la concurrence politique; dans lequel l'État garantit la suprématie de la loi, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'équité et l'égalité en droits et devoirs entre tous les citoyens et toutes les citoyennes, et entre toutes les catégories sociales et les régions; Sur la base de la place qu'occupe l'être humain en tant qu'être digne; Afin de consolider notre appartenance culturelle et civilisationnelle à la nation arabe et musulmane; de l'unité nationale fondée sur la citoyenneté, la fraternité, la solidarité et la justice sociale; En vue de soutenir l'Union maghrébine, qui constitue une étape vers l'union arabe et vers la complémentarité entre les peuples musulmans et les peuples africains et la coopération avec les peuples du monde; Pour le triomphe des opprimés en tous lieux, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les mouvements de libération justes, et en premier lieu le mouvement de libération palestinienne, et afin de lutter contre toutes les formes de discrimination et de racismes; Conscients de la nécessité de participer à la sécurité du climat et à la sauvegarde d'un environnement sain, de façon à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la continuité d'une existence paisible pour les générations futures, et afin de réaliser la volonté du peuple d'être le bâtisseur de son histoire, convaincu que la science, le travail et la création sont des valeurs humaines nobles, et d'être un peuple pionnier aspirant à apporter une contribution supplémentaire à la civilisation sur la base de l'indépendance des décisions nationales, de la paix mondiale et de la solidarité humaine.⁶³

Su queste basi, l'articolo 26 statuisce che «Le droit d'asile politique est garanti conformément aux dispositions de la loi, il est interdit de livrer les personnes qui bénéficient de l'asile politique».

Tuttavia, il sistema giuridico tunisino, nonostante i vincoli di diritto internazionale e i riconoscimenti costituzionali, non ha ad oggi alcuna legislazione in materia di asilo, né alcuna disciplina *ad hoc* per la determinazione dello status di rifugiato.

generale, sul costituzionalismo nell'esperienza giuridica islamica, si veda S. Arjomand, *Islamic Constitutionalism*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 3/2007, p. 80 ss.; Id. (cur.), *Constitutionalism and political reconstruction*, Leiden 2007; N. Brown, *Constitutions in a non-constitutional world*, Albany, 2002; Id. *Sharia and State in the modern muslim middle east*, in *International Journal of Middle East Studies*, 29-3/1997, p. 359 ss.

⁶² Il testo della Convenzione è consultabile in rete: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf.

⁶³ Constitution de la République Tunisienne - version finale adoptée, Préambule (<https://anc.majles.marsad.tn/fr/constitution/5/article/0>).

In epoca antecedente alla rivoluzione del 2011, la *Loi Organique* 1975 ha stabilito alcune norme, in attuazione della Convenzione del 1951, attribuendo ai migranti irregolari il diritto di richiedere il riconoscimento dello status di protezione presso l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) di Tunisi. Nel 1992 la Tunisia ha firmato il suo primo accordo con l'UNHCR, che è l'unica autorità responsabile per la determinazione dello status di rifugiato e che:

assists and protects refugees including those identified in a context of mixed migration movements. It also supports emergency preparedness efforts in case of a potential major influx; commends Tunisia's continued policy of saving lives through rescue at sea, and its humanitarian response, permitting disembarkation in Tunisia; continues to advocate for the establishment of a national asylum system, and supports national capacity building on protection for refugees and asylum-seekers.⁶⁴

Nel 2016 è stata redatta una proposta di legge, intesa a disciplinare in modo organico il sistema di protezione per i rifugiati e i richiedenti asilo, ma, nonostante il sostegno dell'UNHCR, altri interessi contrapposti ne hanno ostacolato l'adozione formale, per cui ad oggi l'UNHCR continua ad operare attraverso un *Mixed Migration Working Group*⁶⁵, insieme alle autorità tunisine, all'OIM e alle organizzazioni partner (per lo più ONG)⁶⁶.

Nonostante l'esistenza di questo mandato sulla gestione della migrazione e un grande lavoro coordinato tra ONG internazionali e locali, la domanda da porre, dunque, è: la Tunisia può essere considerata un Paese terzo sicuro, ai sensi dell'art. 38 della direttiva 2013/32/UE⁶⁷, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (cd. direttiva recast)?

La disposizione richiamata costruisce la nozione di paese terzo sicuro, rimettendo agli Stati membri la competenza di accertare che:

1. nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra. 2. L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese: a) norme che richiedono un legame tra il richiedente e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese; b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della

⁶⁴ UNHCR Tunisia Factsheet, 2019 (<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/71342>). La stessa fonte UNHCR Tunisia Factsheet, 2021, con un aggiornamento dei dati al 31.10.2021 è consultabile in rete: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89594>.

⁶⁵ Le azioni principali di UHNCR in Tunisia consistono nella identificazione, registrazione e accompagnamento delle persone potenzialmente destinatarie del riconoscimento dello status di rifugiato o di altre forme di protezione internazionale. Inoltre, fornisce ricovero di emergenza e supporto psicosociale alle persone nei centri di accoglienza.

⁶⁶ Tra le varie organizzazioni attive in Tunisia c'è *Terre d'asile Tunisie*, fondata nel 2012 e responsabile della *Maison du Droit et des Migrations* a Tunisi, una vera e propria 'casa dei diritti'. È un luogo sicuro, dove i migranti possono sentirsi liberi di raccontare la propria esperienza e di chiedere supporto legale, medico e psicologico. Gli operatori della struttura, dopo un primo colloquio, indirizzano le persone verso le associazioni, che potranno rispondere al meglio alle loro richieste. Cfr. A. Passamonti, *Tunisia: migranti, richiedenti asilo e rifugiati, come funziona l'accoglienza. La gestione del sistema di accoglienza e asilo, tra status legale e accesso ai diritti, vuoti legislativi e sfide future*, 2018 (<https://www.meltingpot.org/Tunisia-migranti-richiedenti-asilo-e-rifugiati-come.html#.XXisAC4zbIV>).

⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PL>.

sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri; norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a). 3. Quando applicano una decisione basata esclusivamente sul presente articolo gli Stati membri: a) ne informano il richiedente; e b) gli forniscono un documento con il quale informano le autorità del paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito. 4. Se il paese terzo non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II. 5. Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione a quali paesi è applicato il concetto in questione a norma del presente articolo.

Il concetto di Paese terzo sicuro sembra trovare la sua principale *ratio* nel principio di non respingimento. Secondo Forster: «the assumption that nothing other than Article 33 is relevant is clearly unsustainable as a matter of international law»⁶⁸. In questo caso, gli Stati sarebbero obbligati ad accogliere le persone che chiedono asilo – nel rispetto del principio di non respingimento – ma il relativo riconoscimento sarebbe una decisione discrezionale del Paese (ai sensi del diritto interno)⁶⁹.

Ancora Foster osserva che: “the status of refugees under international law is defined [...] by the interaction of the different legal orders that may be applicable to any given refugee in any given circumstances, both of universal and regional scope”.⁷⁰

Per tale ragione: “the transfer of responsibility from a State to another State, even admitting that such State be a ‘safe third country’, raises issues of State responsibility to fulfil all the obligations towards refugees under international refugee and human rights law that have been engaged by its exercise of jurisdiction”.⁷¹

Dunque: “once a refugee has acquired rights in the sending state, the sending state must ensure that those rights are respected in the receiving state”⁷².

Per capire se questo è il caso della cooperazione UE-Tunisia in materia migratoria, è importante esaminare le pratiche poste in essere dalle autorità tunisine nei confronti dei migranti irregolari, dei profughi e dei richiedenti asilo, cercando di valutare se tali pratiche possono essere considerate lecite nei diversi ordinamenti giuridici (nazionale, internazionale ed europeo).

⁶⁸ M. Foster, *Responsibility Sharing or Shifting? Safe Third Countries and International Law*, in *Refuge*, 25-2/2008, p. 64 ss., (<https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/26032>). L'articolo 33 è rubricato “domande inammissibili” e prevede che: “1. Oltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE, qualora la domanda sia giudicata inammissibile a norma del presente articolo. 2. Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se: a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale; b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35; c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38; d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE; o e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata”.

⁶⁹ M.T. Gil-Bazo, *The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection Assessing State Practice*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 33, 1, 2015, p. 42 ss. (<https://www.unhcr.org/59c4be077.pdf>).

⁷⁰ M. Foster, *Responsibility Sharing or Shifting?*, cit., p. 64.

⁷¹ M.T. Gil-Bazo, *The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited*, in *International Journal of Refugee Law*, 18, 3-4/2006, p. 571 ss.

⁷² M. Foster, *Responsibility Sharing or Shifting?*, cit., p. 69.

Per cercare di inquadrare dette pratiche è stato necessario, nelle pagine che precedono, dar conto degli accordi di cooperazione allo sviluppo, riguardanti l'area di interesse e le relazioni con l'UE, ma anche fare riferimento ad una certa dottrina, che ha denunciato un'impostazione connotata dalla dicotomica contrapposizione tra diritti umani e sorveglianza-securitaria, attraverso l'uso del neo-logismo '*crimmigration*'. Si tratta di un termine coniato per la prima volta dalla studiosa di Juliet Stumpf⁷³ nel 2006, frutto della crasi tra la radice '*criminal*', morfema di riferimento per il richiamo alla risposta penalistica e di politica criminale propria dell'ordinamento giuridico dato, e il morfema '*immigration*', riferibile alle mobilità da paesi esteri-stranieri e verso l'ordinamento dato. Ed infatti, Stumpf ha evidenziato due tendenze della '*crimmigration*': la criminalizzazione dei valichi di frontiera irregolari e la criminalizzazione dei non cittadini che vivono nella società, per cui le norme in materia di immigrazione e le norme penali hanno condiviso un *framework* concettuale fondato sulle dicotomie esclusione-inclusione, colpevole-innocente e illegale-legale. Le norme giuridiche in materia di migrazione si caratterizzano sempre più spesso per la presenza di diversi attributi e termini propri del diritto penale, al punto che il confine tra una branca e l'altra del diritto è sempre più sottile e sfocato.

Neža Kogovšek Šalamon, nella sua relazione "Global crimmigration trends" alla Conferenza *Understanding causes and consequences of criminalization of migration*, facendo riferimento all'"increased entanglement of criminal and immigration procedures", ha sottolineato come le radici di questo intreccio coincidono con un cambiamento culturale e un'alterazione nella percezione degli immigrati, comportando un accresciuto senso di xenofobia, causa di iniquità e violazioni dei diritti dei migranti⁷⁴. Questa ibridazione implica, tra l'altro, il trasferimento di condotte e comportamenti propri delle persone migranti nella sfera del diritto penale⁷⁵.

Dunque, è importante, in questa sede, analizzare le diverse misure adottate per gestire l'immigrazione irregolare o per contenerla, tra le quali la creazione e il supporto di istituzioni di controllo delle frontiere, come l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex); l'avvio di programmi di scambio di informazioni sulla migrazione irregolare, come il *Seahorse*, il *Mediterranean Network*; la gestione dei centri di detenzione o campi per immigrati; i regimi dei visti e dei permessi di lavoro e/o di soggiorno. Un breve excursus su alcune di tali misure, adottate o non adottate nel sistema giuridico tunisino, aiuterà a dare una risposta, seppure parziale e temporanea all'interrogativo posto.

3.1 La Gestione delle migrazioni e i diritti umani in Tunisia

Come già detto, la Tunisia è firmataria della Convenzione sui rifugiati del 1951 del protocollo addizionale del 1967 e della Convenzione OAU del 1969⁷⁶. La Costituzione del 2014 riconosce e tutela il diritto di asilo politico. Tuttavia, sono diverse le leggi che, già a partire dagli anni '60, hanno inteso criminalizzare l'immigrazione irregolare dall'Africa subsahariana come una questione di sicurezza, di protezione del territorio e di ordine pubblico. Tale trend è stato confermato e la disciplina è stata inasprita nel 2004, forse anche in risposta alle pressioni dell'UE e all'attenzione di quest'ultima nelle sue politiche di protezione delle frontiere esterne.

In particolare, senza pretese di completezza, né di approfondimento dell'analisi, che richiederebbe delle competenze di tipo penalistico, che chi scrive non ha, a titolo esemplificativo, è opportuno menzionare la legge 1968-7 (8 marzo 1968)⁷⁷, che regola l'ingresso e il soggiorno di stranieri in Tunisia e punisce penalmente gli attraversamenti illegali o il soggiorno e l'uscita

⁷³ J. Stumpf, *The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power*, 2006, cit.

⁷⁴ N. K. Šalamon, *Understanding Causes and Consequences of the Criminalization of Migration*, Ljubljana, 2018.

⁷⁵ Id. (cur.), *Causes and Consequences of Migrant Criminalization*, New York, 2020.

⁷⁶ Si tratta della "Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa" (https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Convenzione_OUA.pdf).

⁷⁷ *Loi Organique* n° 1968-7, (<http://www.refworld.org/docid/54c25b2b4.html>).

illegali. Costituisce reato, ai sensi dell'articolo 25 della stessa legge, anche qualsiasi forma di aiuto diretto o indiretto per l'agevolazione dell'ingresso o dell'uscita di migranti irregolari.

È stato osservato come non vi è alcuna distinzione tra la condotta posta in essere come aiuto umanitario e quella compiuta dai trafficanti di esseri umani: la fattispecie è descritta in modo ampio, è generale ed astratta e non prevede eccezioni⁷⁸.

La legge 1975-40 del 14 maggio 1975⁷⁹ ha riformato la disciplina e, in particolare, l'articolo 13 punisce l'ingresso e l'uscita irregolari dal territorio nazionale con la reclusione; l'articolo 50 della stessa legge, inoltre, prevede l'espulsione dei criminali stranieri condannati. Inoltre, più di recente, la legge 2004-6 del 3 febbraio 2004⁸⁰ ha modificato la legge 68-7 e 75-40⁸¹, criminalizzando, oltre alla condotta dei migranti irregolari, anche qualunque condotta di aiuto e soccorso nei loro confronti, compresi l'assistenza medica e gli aiuti umanitari, nonché la omessa denuncia dei migranti irregolari e di coloro che li assistono. Tale legge è stata approvata durante il regime di Ben Ali, in risposta all'appello dell'UE e della Comunità internazionale per il rafforzamento della lotta al traffico di esseri umani⁸². Tali scelte di politica legislativa hanno inciso pesantemente in termini di violazione dei diritti umani dei migranti irregolari⁸³ ed hanno contribuito a generare un clima di sfiducia nei rapporti tra società civile e richiedenti asilo, minando l'accesso di questi ultimi all'assistenza e il loro diritto allo status di protezione⁸⁴.

Come accennato all'inizio, la Tunisia non ha adottato una disciplina giuridica organica in materia di asilo e il progetto di legge si è arenato nel 2016 in sede di dibattito parlamentare, per cui, come detto, l'UNHCR è attualmente l'organismo di supporto al governo e incaricato di gestire le procedure per il riconoscimento dello status di richiedenti asilo e rifugiati. Tuttavia, proprio in applicazione delle norme penali qui genericamente e brevemente richiamate, sull'ingresso non autorizzato, a molti rifugiati e detenuti in centri di accoglienza (temporanea) viene negato il diritto di chiedere asilo, così violando un diritto umano fondamentale.

Riferendosi alle pratiche impiegate in Tunisia nei confronti dei migranti irregolari, è importante analizzare il quadro delle infrastrutture di detenzione all'uopo predisposte. Sull'accesso e sul monitoraggio di queste strutture, le autorità di polizia tunisine e le altre istituzioni coinvolte, sia prima che dopo la rivoluzione del 2011, hanno assunto un atteggiamento molto poco collaborativo⁸⁵. Dunque, per avere un quadro il più possibile attendibile, i dati ufficiali devono essere integrati con i rapporti delle ONG e le inchieste condotte dalla stampa indipendente. Accanto ai due centri di detenzione riconosciuti, i centri di Wardia e Ben Guerdane, esistono almeno altre 10 strutture aggiuntive, per lo più ubicate in luoghi che nessuno è mai riuscito a raggiungere e documentare⁸⁶. Sebbene osservatori indipendenti e organizzazioni internazionali siano stati autorizzati a visitare i due centri ufficiali, questa possibilità è rimasta

⁷⁸ V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit.

⁷⁹ *Loi Organique* n° 1975-40 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b54e8>).

⁸⁰ *Loi Organique* n° 2004-6. (http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journalofficiel/2004/2004F/011/TF20_0461.pdf).

⁸¹ Sull'utilizzo della legge, quale strumento di riforma, sul piano sistemologico e delle fonti del diritto, si veda A. Layish, *The transformation of the Shari'a from jurists' law to statutory law in the contemporary muslim world*, in *Die welt des Islams*, 44-1/2005, pp. 85-113; R. Peters, *Crime and punishments in Islamic law*, Oxford, 2010.

⁸² La Legge 2004-6, criminalizza l'accoglienza e il trasporto di migranti irregolari sul territorio tunisino con una pena detentiva di 4 anni e una multa di 10.000 dinari tunisini (circa 3.171 €); prevede inoltre pene fino a 3 mesi di reclusione e una multa di 500 dinari tunisini (circa 1.585 €) per chi non segnali alle autorità informazioni o attività legate alla migrazione irregolare; prevede altresì che anche i professionisti vincolati dal segreto professionale (es. medici, avvocati) informino le autorità di polizia ove entrino in contatto con migranti irregolari

⁸³ V. Badalič, *Vasja, Tunisia's Role in the EU External Migration Policy*, cit.

⁸⁴ M. Ben Jemia, S. Ben Achour (cur.), *Plaidoyer pour une réforme des lois relatives aux migrants, aux étrangers et à la nationalité en Tunisie*, Centre de Tunis pour la migration et l'asile, Tunisi, 2014.

⁸⁵ Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Tunisia*, 2014 (<https://www.refworld.org/docid/545894654.html>).

⁸⁶ El Watan, *Onze camps secrets d'enfermement de harraga en Tunisie*, 4 aprile 2009 (<https://www.elwatan.com/archives/actualites/onze-camps-secrets-denfermement-de-harraga-en-tunisie-04-07-2009>).

limitata. Inoltre, non sono disponibili dati ufficiali su quante persone siano state detenute (o deportate) in queste strutture e le autorità tunisine forniscono scarse informazioni sul numero di migranti espulsi e 'rimpatriati'⁸⁷.

Il centro di accoglienza e orientamento al Wardia, è la zona di transito dell'aeroporto di Tunisi Cartagine ed è composto da nove camerate con una capienza di 100 posti letto⁸⁸.

Secondo quanto si legge nel "*Report on the situation at the detention centre for foreigners of Al Wardia, Tunis*"⁸⁹, questa struttura è perennemente sovra-affollata e:

The situation [...] is particularly alarming. Hundreds of migrants are detained every month, without any possibility of legal support, ending up in a situation where they are completely at the mercy of the policemen who manage the centre. [...] The prisoners [...] depicted terrible conditions at Al Wardia, due to their lack of contact with the external world, to the situation in the cells, to the pressure put on them by the police, to the blackmailing they are the target of, and to the lack of medication and medical care. [...] In terms of food provisions and hygiene in the detention space, the situation is described as extremely harsh.

Il campo di Ben Guerdane, situato nel governatorato di Medenine, vicino al confine con la Libia, è stato riaperto il 12 aprile 2014 dopo essere stato ristrutturato ed adeguato sotto il profilo dell'ammmodernamento dei presidi igienico-sanitari. La struttura ha una capienza di 100 posti letto. Comprende tre unità abitative per uomini e quattro per donne⁹⁰.

Altri centri non ufficiali sono: la prigione di Haroub, il cui ultimo uso documentato è stato nel 2013, e il centro di accoglienza di Bir al Fatnassiya.

Il campo di Choucha, che era un campo profughi situato vicino al confine di Ben Guerdane, era nato come risposta alla crisi umanitaria determinata dai profughi dalla Libia. È stato chiuso ufficialmente il 30 giugno 2013, a causa delle condizioni inumane in cui vivevano i detenuti e delle violazioni dei diritti fondamentali ivi perpetrate. Tuttavia, la chiusura, avvenuta ad opera dell'UNHCR, ha lasciando davanti alle sue 'porte aperte' centinaia di persone in attesa di ricevere il riconoscimento del loro status e il permesso di soggiorno dal governo⁹¹.

Per quanto riguarda le altre strutture, la cui esistenza è sempre stata negata dai governi tunisini, c'è una profonda mancanza di trasparenza. Secondo le organizzazioni internazionali, appaiono formalmente come stazioni di transito, dove i migranti vengono temporaneamente collocati prima di essere trasferiti a Tunisi, ma sono invece 'carceri per migranti'. Anche le stazioni di polizia sono utilizzate per la detenzione di migranti irregolari.

Dunque, le infrastrutture di detenzione dei migranti e l'approccio alla sicurezza appaiono in contrasto con i trattati internazionali soprarichiamati, che la Tunisia ha firmato, con lo spirito post-rivoluzionario, con la Costituzione del 2014 e con gli standard di *rule of law*, cui aspira il Paese, mentre sembrano in linea con l'approccio '*crimmigration orientato*', di cui si è dato conto.

Viene da dire che i finanziamenti del fondo fiduciario di emergenza dell'UE (EUTF) ed, in particolare, del programma regionale per la gestione delle frontiere per la regione del Maghreb (BMP) potrebbero essere impegnati e spesi in modi più virtuosi. Questo programma è progettato per fornire risorse per la riforma delle istituzioni statali, il raggiungimento di standard di *rule of*

⁸⁷ Tunisian Forum for Economic and Social Rights (FTDES), *Policy Note on EU Tunisia DCFTA*, 2018 (<http://ftdes.net/en/note-politique-aleca-tunisie/>).

⁸⁸ F. Crépeau, *Report*, cit.

⁸⁹ G. Garelli, F. Sossi, M. Tazzioli (cur.), *Report on the situation at the detention centre for foreigners of Al Wardia, Tunis*, 2015 (<https://www.storiemigranti.org/spip.php?article1080>).

⁹⁰ Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Tunisia*, 2014 (<https://www.refworld.org/docid/545894654.html>).

⁹¹ S. Sbouai, *Tunisia: An 'open air prison' for migrants*, 2015 (<https://www.middleeasteye.net/news/tunisia-open-air-prison-migrants>).

*law*⁹², e per garantire la sicurezza e contrastare le minacce terroristiche. La Tunisia non solo beneficia degli aiuti e dei fondi all'interno del BMP, ma ha anche concluso più accordi bilaterali su settori strategici, principalmente con l'Italia, che fornisce supporto per i progetti di ammodernamento e manutenzione per il controllo delle frontiere marittime.

In effetti, la Tunisia è sempre stata uno dei beneficiari dei finanziamenti e delle attrezzature dei paesi europei per rafforzare ulteriormente la sicurezza delle frontiere. Le donazioni consistono di solito in attrezzature strategiche, come motovedette, elicotteri, veicoli e apparecchiature di monitoraggio e controllo, chiaramente strumenti consustanziali alla politica di esternalizzazione delle frontiere.

Si tratta di attrezzature utili al pattugliamento ed ai respingimenti, che sono la tattica adottata più documentata, che consiste – appunto – nel respingere i migranti irregolari nel Paese di origine, a prescindere da qualsiasi esame o indagine sul motivo della fuga. Ciò ha colpito soprattutto i migranti irregolari provenienti dalla Libia e dalla Siria. Con questi Paesi, infatti, la Tunisia ha stipulato accordi sui controlli di sicurezza alle frontiere, proprio per facilitare l'attuazione dei respingimenti⁹³.

Anche all'interno dei centri di detenzione, nonostante il diritto all'asilo sia costituzionalmente garantito, le prassi utilizzate sembrano pensate per limitare il riconoscimento delle varie forme di protezione internazionale. Questo accesso limitato alla protezione internazionale certamente dipende anche dall'applicazione delle norme penali, di cui si è detto sopra, e dagli approcci delle autorità tunisine, che in vario modo ostacolano l'incontro tra i richiedenti e la rete di UNHCR. Ed infatti, criminalizzando l'ingresso, il soggiorno o l'uscita irregolari dal Paese, le forze di sicurezza hanno il diritto di arrestare e detenere i migranti irregolari, impedendo loro di raggiungere l'unica autorità competente per istruire e definire le domande di asilo. Così queste persone vengono detenute, sia nei centri di detenzione ufficiali che in quelli non riconosciuti, di cui si è detto sopra, senza alcuna assistenza legale.

È stato osservato e documentato che questi migranti hanno due possibilità di uscire da questi centri:

The first one consists in paying their own ticket to be repatriated in their country of origin. [...] There are also Syrian refugees who, since they clearly could not go back to their country, are forced to buy a ticket to Turkey. Moreover, [...] also statutory refugees are detained—these are refugees who received their documents from UNHCR in other countries. The second way to get out of the detention center consists in being deported to Algeria. Deportations take place weekly, either at night or in early hours of the morning: migrants are removed from detention and taken to a place close to the Algerian border, near the city of Kasserine, where they are abandoned on the other side of the border, in a desert zone.⁹⁴

Esistono altre prassi per impedire ai migranti irregolari di entrare in contatto con l'UNHCR. Si basano sempre sulla criminalizzazione delle attività legate alla migrazione, al fine di limitare l'assistenza di cui potrebbero beneficiare i migranti.

Sono state messe in evidenza anche gravi violazioni del principio del *due process* e del diritto di accesso alla giustizia ed alle autorità amministrative competenti, riconosciuti in diversi strumenti giuridici internazionali “a chiunque”, a tutti gli esseri umani, inclusi i migranti, siano essi regolari o irregolari⁹⁵.

⁹² Sulle sfide che il raggiungimento di standard di *rule of law* implica per i sistemi di diritto e cultura islamica, v. Y. Haddad, B. Stowasser (cur.), *Islamic Law and the challenge of modernity*, Walnut Creek, 2004; S. Lavorel, *Les Constitutions arabes et l'Islam*, Sainte-Foy, 2005; A. Mahiou, *L'État de droit dans le monde arabe*, Parigi, 1997

⁹³ F. Crépeau, *Report*, cit.

⁹⁴ G. Garelli, F. Sossi, M. Tazzioli (cur.), *Report on the situation at the detention centre for foreigners of Al Wardia*, Tunisia, 2015.

⁹⁵ In particolare, cfr. International Migrants Bill of Rights (IMBR), 2013 (<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/IMBR.pdf>).

In particolare, il diritto di accesso alla giustizia ed al *due process* comprende, come sancito dall'articolo 14 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici⁹⁶, le seguenti garanzie minime, senza alcuna discriminazione:

- ognuno ha diritto, in piena eguaglianza, alle seguenti garanzie minime di: (a) essere informato tempestivamente e dettagliatamente, in una lingua a lui comprensibile, della natura e della causa dell'imputazione contro di lui;
- (b) disporre di tempo e strutture adeguati per preparare la sua difesa e per comunicare con un avvocato di sua scelta;
- (c) essere processato senza indebito ritardo;
- (d) essere processato in sua presenza e difendersi personalmente o tramite assistenza legale di sua scelta; di essere informato, qualora non disponga di assistenza legale, di tale diritto; e di farsi assegnare l'assistenza legale, in ogni caso in cui gli interessi della giustizia lo richiedano, e senza compenso da parte sua in tal caso se non dispone di mezzi sufficienti per pagarla;
- (e) esaminare o far interrogare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'interrogatorio dei testimoni a suo favore alle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- (f) avere l'assistenza gratuita di un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in tribunale;
- (g) non essere obbligato a testimoniare contro se stesso o a confessare la colpa [...].

Alla luce di ciò, il Paese ospitante deve garantire assistenza legale prima e durante le procedure di determinazione dello status: i migranti devono essere informati del loro diritto ad un avvocato e ad un interprete dopo essere diventati parte in un procedimento penale o in qualsiasi altro procedimento. In effetti, anche se l'articolo 14 dell'ICCPR era originariamente destinato ad essere applicabile solo ai casi di diritto penale, l'interpretazione estensiva del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) ha ampliato la sua applicabilità⁹⁷.

In Tunisia, invece, le autorità competenti negano l'accesso al gratuito patrocinio per i migranti irregolari che hanno chiesto asilo o sono in contatto con l'UNHCR; né garantiscono assistenza legale in caso di ricorso contro una decisione presa dall'autorità che decide le domande di asilo⁹⁸.

Raramente vengono utilizzati nelle procedure interpreti e mediatori culturali; e, ove offerti, si tratta sovente di persone non qualificate o di altri rifugiati non formati, che magari parlano lingue diverse dal ricorrente e/o imputato, con il conseguente rischio di interpretazioni distorte, traduzioni errate o storie incomplete. Tale rischio, peraltro, è acuito da una generale ritrosia dei richiedenti a condividere le proprie traumatiche esperienze di vita con altre persone estranee e da una mancanza di fiducia reciproca tipica delle relazioni tra i rifugiati. Pertanto, anche quando i richiedenti asilo riescono a raggiungere il canale di UNHCR, le loro voci e richieste non sempre vengono ascoltate in modo appropriato. A ciò si aggiunga che, come osservato da Badalič, quando i migranti vengono arrestati per atti criminali o ingressi irregolari, viene negato il diritto ad avere un difensore e vengono detenuti per periodi indefiniti senza possibilità di contatto con l'esterno e il loro rilascio o la loro espulsione sono comunque subordinati al pagamento di pene pecuniarie⁹⁹.

Per quanto riguarda il diritto all'inclusione economica e sociale e il diritto al lavoro, occorre fare riferimento a quanto sancito dalla Convenzione di New York sui diritti economici, sociali e culturali del 1966:

⁹⁶ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

⁹⁷ United Nations Human Rights Committee (UNHRC), CCPR General Comment, 1984, No. 13, Article 14 *Administration of Justice, Equality before courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law* (<http://www.refworld.org/docid/453883f90.html>).

⁹⁸ O. Tringham, *The case for legal aid for refugees in Tunisia*, 2016 (<http://refugeelegalaidinformation.org/sites/default/files/160620%20Case%20for%20Legal%20Aid%20for%20Refugees%20in%20Tunisia%20EN%20%20web.pdf>).

⁹⁹ V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit., 2019 (<https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-018-0596-7>).

Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale¹⁰⁰.

Ed inoltre:

1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto. 2. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. 3. I Paesi in sviluppo, tenuto debito conto dei diritti dell'uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto¹⁰¹.

Gli ostacoli al diritto alla determinazione dello status di rifugiato ed all'accesso alle forme di protezione umanitaria hanno notevoli ricadute anche in termini di possibilità di ingresso nel mercato del lavoro, poiché il legittimo e valido titolo di soggiorno e il permesso di lavoro ne sono il prerequisite. D'altro canto, proprio il soggiorno irregolare è stato ed è ancora il presupposto per l'applicazione delle fattispecie di reato e delle misure, di cui si è detto, tempo per tempo vigenti, ai sensi delle leggi del 1968, del 1975 e del 2004. Ciò contribuisce inevitabilmente ad alimentare il mercato nero del lavoro e obbliga i migranti irregolari a lavorare in condizioni degradanti, alimenta la loro frustrazione e le ragioni che li spingono a tentare di attraversare i confini settentrionali nella speranza di migliori condizioni di vita e di lavoro.

In proposito, è stato osservato che la Tunisia, in quanto Stato parte della Convenzione del 1966, sopra richiamata, dovrebbe garantire ai richiedenti asilo un trattamento analogo a quello riservato ai cittadini dalle vigenti leggi previdenziali e del lavoro¹⁰², ma ciò presupporrebbe per il richiedente asilo la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro formale con il rilascio di un documento fondamentale: il permesso di soggiorno e/o di lavoro. Infatti, senza il permesso di soggiorno e lavoro, anche un rifugiato (che ha già ricevuto lo status di protezione), non può formalmente lavorare, per cui si determinano situazioni paradossali in cui persone, alle quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato, non vedono tutelato il diritto al lavoro¹⁰³.

Per quanto concerne il diritto di emigrare, cioè di lasciare la Tunisia o di viaggiare attraverso la Tunisia con una meta finale diversa, occorre ricordare quanto previsto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e riaffermato dall'articolo 12 della Convenzione sui Diritti civili e politici, pure sopra richiamata, in cui si afferma che:

1. Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio. 2. Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio. 3. I suddetti diritti non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine

¹⁰⁰ Articolo 1, Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966, (https://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/ISSMI/Corsi/Corso_Consigliere_Giuridico/Documents/31356_patto_NY19661.pdf).

¹⁰¹ *Ibid.*, Articolo 2.

¹⁰² In particolare, osserva Badalič, per quanto riguarda, ad esempio, l'età lavorativa minima, l'orario di lavoro massimo, gli standard di sicurezza e salute, la protezione contro le discriminazioni e il licenziamento illegittimo. V. Badalič, *Tunisia's role in the EU external migration policy*, cit., 2019 (<https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-018-0596-7>).

¹⁰³ O. Tringham, *The case for legal aid for refugees in Tunisia*, cit., 2016 (<http://refugeelaidinformation.org/sites/default/files/160620Case%20for%20Legal%20Aid%20for%20Refugees%20in%20Tunisia%20EN%20%20web.pdf>).

pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto¹⁰⁴.

Questo diritto non è assoluto: le limitazioni sono giustificate da ragioni tassativamente previste, ovvero di sicurezza nazionale, ordine pubblico, sanità o moralità pubbliche, ovvero la tutela diritti e libertà di altre persone. In effetti, l'ordinamento giuridico tunisino, con la Legge 1975-40¹⁰⁵ e le successive modifiche ed integrazioni, di cui si è detto, ha inteso sanzionare penalmente anche la partenza irregolare dei cittadini tunisini.

Orbene, anche se la Tunisia ha sottoscritto la Convenzione in esame ed anche se tale norma penale appare in contrasto con l'articolo 24 della nuova Costituzione, la pratica in questione sembra essere ancora adottata, anche se con minore intensità¹⁰⁶.

L'analisi fin qui condotta sembra mostrare un paradosso, per cui i Paesi europei, che hanno sviluppato norme e procedure rispettose (fino a prova contraria) dei diritti umani dei richiedenti asilo, hanno stabilito barriere che impediscono ai richiedenti asilo di raggiungere il territorio dell'UE, dove tali diritti sarebbero riconosciuti e tutelati, secondo standard più elevati (si presume). In altri, termini queste persone restano spesso bloccate in Tunisia, come paese di primo arrivo o transito, il cui ordinamento giuridico offre minori garanzie di tutela dei diritti fondamentali e procedure per trattare i ricorsi dei richiedenti asilo non conformi agli standard internazionali ed a quelli del CEAS¹⁰⁷.

4. Riflessioni conclusive

La conclusione di questo lavoro non può prescindere dalla considerazione che l'esternalizzazione del controllo della migrazione va considerata come una delle opzioni possibili e, in ogni caso, non può essere stigmatizzata per partito preso, occorre però pensare di accettarla ed adottarla solo a determinate condizioni.

Secondo l'*acquis* dell'UE, gli Stati membri dovrebbero collaborare promuovendo la solidarietà e condividendo le proprie responsabilità sulle politiche migratorie¹⁰⁸. Probabilmente un approccio di questo tipo avrebbe alleggerito il peso della crisi migratoria su singoli Paesi e l'adozione di strategie, come quelle qui descritte, non sarebbe stata necessaria.

Per fare un esempio concreto, si prendano in considerazione le due decisioni europee¹⁰⁹, con le quali si era inteso trasferire l'ingente quantità di richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Paesi europei. Queste misure non hanno raggiunto gli obiettivi previsti: il numero di ricollocazioni programmate – a causa dei comportamenti protezionistici di alcuni Stati, non disposti a sostenere i costi politici, sociali ed economici per l'integrazione di questi migranti – è stato di molto inferiore ai target prefissati.

La solidarietà, peraltro, dovrebbe assumere un carattere universalistico, che vada oltre lo schema consolidato e assolutamente inadeguato dell'asilo politico, che ha portato a cancellare ogni altra e più drammatica motivazione dell'emigrazione ed ha legittimato indiscriminate

¹⁰⁴ https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/20111027/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1993-750_750_750-20111027-it-pdf-a.pdf.

¹⁰⁵ Per i tunisini che escono irregolarmente dal Paese, è stata prevista la pena della reclusione fino a 6 mesi e una multa fino a 120 dinari tunisini (circa 38 euro) al loro ritorno. Cfr. *Loi Organique* n° 1975-40 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b54e8>).

¹⁰⁶ F. Crépeau, *Report*, cit.

¹⁰⁷ Cfr. F. Bill, I.M. Kysel, J. Podkul, *The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, 4-4/2016, p. 190 ss. (https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/jmhs.pdf).

¹⁰⁸ Cfr. art. 80 TFUE, sopra citato, n. 1.

¹⁰⁹ Rispettivamente le decisioni UE/2015/1523 e UE/2015/1601 del Consiglio.

politiche di respingimento e violazioni dei diritti fondamentali. Rodotà¹¹⁰, in proposito, invocava le «virtù trasformative del principio» di solidarietà, per abbandonare un modello – quello fondato sull’asilo, appunto – che determina disegualianze e per «rinnovare le categoria della cittadinanza», grazie a strumenti innovativi come lo status di rifugiato comunitario e i «bond europei per la cittadinanza».

Secondo Rodotà, infatti, il ricorso alla categoria dell’asilo politico mostra una modifica della sua funzione storica, per cui è divenuto un criterio per limitare l’accesso dei migranti e per costruire procedure che negano il riconoscimento e l’inclusione, attraverso argomenti diversi, fondati talvolta sulla salvaguardia dell’identità, talaltra sulle risorse necessarie per fronteggiare flussi migratori su vasta scala. Tutti approcci ed argomenti da superare per il dispiegarsi di una solidarietà orientata negli auspici dell’autore verso due dimensioni: una solidarietà interna tra i paesi di destinazione dei flussi migratori ed una solidarietà esterna nei confronti dei migranti. La prima è condizione essenziale per praticare la seconda, per consentire politiche redistributive delle risorse necessarie per l’accoglienza dei migranti verso una «direzione cosmopolitica» della solidarietà.

Questa diversa opzione politica e valoriale può sovvertire la tendenza securitaria, che sembra continuare a influenzare le soluzioni europee. Con la Tunisia, infatti, come si è dimostrato nelle pagine che precedono, gli accordi stipulati si basano principalmente sugli obblighi economici e commerciali dell’UE, sulla contrattazione di alcune posizioni tunisine sulle politiche migratorie e sulla limitazione dei flussi verso i confini dell’UE. Tale approccio, però, non sembra foriero di un reale cambiamento nei deboli equilibri del Paese africano, né sembra rispondere adeguatamente alle esigenze protezionistiche europee.

Gli Stati dell’UE, in quanto parti delle Convenzioni sui diritti umani e sui rifugiati, dovrebbero spingere la Tunisia ad adottare una *Loi Organique*, che disciplini in modo compiuto e completo il sistema nazionale nel rispetto degli standard minimi dell’*acquis* UE in tale materia. Solo per tale via ed attraverso il percorso di democratizzazione e di transizione verso la tutela dei diritti umani fondamentali, la Tunisia potrà essere considerata un ‘paese terzo sicuro’.

Allo stato attuale, dall’analisi fin qui condotta attraverso il dato normativo, i report dei vari attori coinvolti, UHNCR e ong impegnate nel settore, e la ricostruzione del dibattito dottrinale in corso, emergono poche, pochissime differenze tra il periodo pre-rivoluzionario e quello post-rivoluzionario in ordine alle garanzie ed agli standard di tutela dei diritti umani dei migranti e richiedenti asilo.

La posizione ambigua del Paese pone un dilemma: questa cooperazione è un tentativo di realizzare un vero cambiamento oppure è espressione di una volontà di mantenere lo *status quo*?

Mantenere lo *status quo* – per cui la Tunisia non può essere considerata *tout court* un Paese terzo sicuro – sembra vantaggioso per entrambe le parti. Per l’Europa, la Tunisia non è integrabile negli standard CEAS con evidenti conseguenze in termini di zone grigie che consentono di proteggere la cd. “*fortress Europe*”.

La Tunisia, invece, da parte sua, non adotta e forse non intende adottare una normativa nazionale in materia di asilo, perché, diventando così definitivamente un ‘paese terzo sicuro’, rischierebbe di trasformarsi, sempre di più, in un centro di attrazione per tutti i migranti africani in cerca di asilo.

Quello che è certo fino ad ora, è che a pagare le conseguenze negative di questo stato di cose sono i potenziali rifugiati, a causa delle violazioni sistematiche dei loro diritti sia come richiedenti asilo che come esseri umani.

Seppure un giudizio solo negativo sulle forme di cooperazione realizzate negli ultimi venti anni sarebbe ingiusto ed inappropriato, va ammesso con chiarezza che, da un punto di vista

¹¹⁰ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., p. 111-112.

umanitario, la contrattazione della gestione delle migrazioni connessa a questioni commerciali ed economiche ha portato a risultati assai discutibili, se non inaccettabili¹¹¹.

Serve un cambio di rotta per implementare un approccio più collaborativo.

Rispetto alle modalità di creazione della solidarietà tra UE e paesi terzi, il punto di partenza dovrebbe essere un approccio basato sull'aiuto umanitario, che protegga i diritti fondamentali dei migranti sia nei Paesi di transito sia in quelli di origine. L'esternalizzazione del controllo migratorio potrebbe essere considerata una strategia legittima se l'UE, prima di designare un 'paese terzo' come 'sicuro', valutasse seriamente il rispetto di tutti i criteri sopra citati, soffermandosi soprattutto sull'esistenza di un regime giuridico di protezione.

Guardando alla dimensione intra-EU della solidarietà, invece, gli Stati membri dovrebbero lavorare all'abrogazione del criterio Dublino III del 'paese di primo arrivo', applicato sistematicamente per determinare lo Stato competente a giudicare una domanda di asilo. Al suo posto, dovrebbe essere promossa una prospettiva tale da garantire un equo meccanismo di ricollocazione basato sulla solidarietà e sulla capacità di accoglienza, inclusione ed integrazione dello Stato (tarato su vari parametri, quali densità della popolazione, il prodotto interno lordo, l'accesso al mercato del lavoro, ecc.), che tenga conto anche delle preferenze del richiedente asilo, del criterio dell'unità familiare, del possesso di documenti di soggiorno o visti.

Abstract

La crisi migratoria ha manifestato le debolezze di Dublino III e la fallacia della solidarietà europea, quale principio alla base del Sistema Comune Europeo di Asilo. Di conseguenza, le istituzioni europee si sono concentrate maggiormente sulla 'dimensione esterna' dell'UE, attraverso accordi che esternalizzino il controllo migratorio verso Paesi terzi, impedendo ai migranti irregolari di raggiungere i confini europei. Il contributo analizza gli effetti di questa cooperazione: la creazione di una pre-frontiera in un Paese, come la Tunisia, dove vengono impiegate pratiche illegali. In particolare, la prima parte del contributo esamina i rapporti tra Ue e Tunisia, storicamente 'paese di transito'. La seconda parte mostra, da un lato, come l'Europa sia consapevole delle violazioni dei diritti umani, ma prediliga l'obiettivo di proteggere i propri confini e, dall'altro, che la Tunisia non ha adottato una disciplina di legge organica sull'asilo, per cui l'UNHCR è l'unica autorità che decide in merito alle richieste di asilo e protezione internazionale. Emerge, peraltro, un quadro complessivo, in cui il diritto interno tunisino e i rapporti internazionali, nonché le pratiche illegali adottate in Tunisia stanno limitando le operazioni dell'UNHCR. Attraverso l'esame di alcune questioni rilevanti, l'ultima parte propone alcuni spunti per modificare lo status quo: un approccio umanitario alla condizione dei rifugiati; il ripensamento di Dublino III, superando il principio del 'first-entry country'; la ridefinizione, attraverso precisi parametri, del concetto di 'Paese terzo sicuro'.

Parole chiave: politiche migratorie europee, paese terzo sicuro, relazioni Unione Europea-Tunisia

*

The migration crisis has manifested not only Dublin III weaknesses, but also a breakdown of the European solidarity, as the inspiring principle of the Common European Asylum System. Consequently, European institutions promote the EU 'external dimension'. The main goal is to establish agreements, which externalize

¹¹¹ "La plupart des projets visent à restreindre et à décourager la migration irrégulière par des mesures de confinement et de contrôle des migrations (55 % du budget alloué à la gestion des migrations), à mener des actions de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière (4 %), ainsi qu'à mettre en œuvre des réformes stratégiques pour les retours (25 %) et à améliorer l'identification des ressortissants de pays (13 %). Seulement 3 % du budget est alloué à la mise en place de routes sûres et régulières": E. Kervyn, R. Shilhav, *Une urgence pour qui ? Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique: routes migratoires et aide au développement en Afrique*, in *Note information d'Oxfam*, 2017 (<https://www.oxfam.org/fr/publications/une-urgence-pour-qui-le-fonds-fiduciaire-durgence-de-lunion-europeenne-pour-lafrique>).

the migration-control to third countries, preventing irregular migrants from reaching European borders. The article focuses on some effects of this cooperation, connected to the creation of a pre-frontier-country, Tunisia, where illegal practices are employed. To explain this, the first section analyses the relations between EU and Tunisia, historically a 'transit country'. The second section shows, on one side, how Europe is relying on violations of human rights to protect its borders and, on the other side, that Tunisia has not enacted an asylum law system, so that the UNHCR is the sole authority deciding asylum requests. Furthermore, an overall picture emerges in which Tunisian domestic law and international reports, illegal practices adopted in Tunisia are limiting UNHCR operations. By examining some relevant issues, the last part proposes some suggestions: a humanitarian approach to refugees' statuses; the rethinking of Dublin III, passing by the 'first-entry country' principle; the redefinition, through precise parameters, of 'third safe country' concept.

Keywords: migration policies, EU law, third safe country, partnership EU-Tunisia