

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2024

LA TUNISIA, TRA CRISI INTERNA E PRESSIONI EUROPEE.

MESSA IN DISCUSSIONE DELLA PRESUNTA SICUREZZA DI UN  
PAESE AL CROCEVIA

di Valentina Carlino

**Abstract:** Il lavoro mette in discussione la presunzione di sicurezza che vige in relazione alla Tunisia, in relazione alle politiche migratorie dell'UE e dell'Italia. Nel prisma delle azioni di esternalizzazione delle frontiere messe in atto dall'UE, esso esamina la condizione dei migranti nel Paese nordafricano, allo scopo di interrogarsi sull'opportunità della sua qualificazione come luogo sicuro di rimpatrio o di sbarco. Viene altresì dibattuta la classificazione della Tunisia come Paese di origine sicuro da parte dell'Italia, ricostruendo la deriva autoritaria che il Presidente Saïed sta imprimendo a partire dal 2019 e verificando la tenuta del sistema dei diritti e delle libertà, sulla base dei parametri normativi prescritti per i Paesi sicuri.

**Abstract:** The essay questions the presumption of security of Tunisia, in relation to the migratory policies of EU and Italy. Within the prism of the border externalisation actions implemented by the EU, it examines the condition of migrants in the North African Country, to address the appropriateness of its qualification as a safe place of return or disembarkation. The classification of Tunisia as a safe country of origin by Italy is also debated, reconstructing the authoritarian drift that President Saïed is imposing as of 2019 and verifying the resilience of the system of rights and freedoms, based on the normative parameters prescribed for safe countries.

# LA TUNISIA, TRA CRISI INTERNA E PRESSIONI EUROPEE. MESSA IN DISCUSSIONE DELLA PRESUNTA SICUREZZA DI UN PAESE AL CROCEVIA

---

di Valentina Carlino\*

SOMMARIO: 1. Tra l’Africa e l’Europa: la Tunisia al centro delle rotte migratorie mediterranee. – 2. Il *Memorandum of Understanding* UE-Tunisia: un accordo nuovo, con niente di nuovo. – 3. Un Paese sicuro per i migranti? – 3.1. Tra dubbi preesistenti... – 3.2. ... e nuove preoccupanti certezze. – 4. Un Paese sicuro per i tunisini? – 4.1. C’è chi dice no. – 4.2. La “nuova” Tunisia di Kaïs Saïed. – 5. Una sicurezza reale, o necessaria?

## 1. Tra l’Africa e l’Europa: la Tunisia al centro delle rotte migratorie mediterranee

La rotta del Mediterraneo centrale, che collega i Paesi dell’Africa del nord – e segnatamente la Libia e la Tunisia e l’Algeria – con l’Italia, rappresenta per i migranti una delle principali vie d’accesso all’Europa<sup>1</sup>.

Secondo i dati di Frontex, il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell’Unione europea si è assestato, nel corso del 2023, attorno ai 380.000, segnando il picco più alto da quanto registrato nel 2016, a seguito dell’apice della cd. crisi migratoria<sup>2</sup>. La maggior parte di questi è avvenuta proprio attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, quella maggiormente attiva: sono stati 157.479 gli ingressi tramite quest’ultima, circa il 41% del numero totale<sup>3</sup>.

Ancora durante il 2023, gli arrivi totali nell’area dell’Europa mediterranea sono stati 270.180, di cui la maggior parte in Italia, che ne ha registrato 157.651 (circa il 56% del totale)<sup>4</sup>. Delle imbarcazioni giunte sulle coste italiane nel corso del 2023, il 62% è salpato dalla Tunisia (97.667 persone, 2.796 sbarchi) e “solamente” il 33% dalla Libia (51.986 persone, 652 sbarchi)<sup>5</sup>, da anni nota come il primo Paese di partenza per i migranti subsahariani giunti sulle coste italiane. Nel 2023, dunque, la Tunisia ha sottratto alla Libia il triste “primato” delle partenze per l’Italia che deteneva dal 2014 (e interrotto solamente negli anni 2019 e 2020 proprio dalla Tunisia), distinguendosi come il porto principale dal

---

\* RTD-B in Diritto Pubblico Comparato, Università di Siena.

1. *Ex multis* R. King (a cura di), *The Mediterranean Passage: Migration and New Cultural Encounters in Southern Europe*, Liverpool, Liverpool University Press, 2001; C. Mainwaring, *At Europe’s Edge: Migration and Crisis in the Mediterranean*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

2. In argomento M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

3. Come riportano i dati, ogni cinque attraversamenti irregolari registrati nel 2023, due sono avvenuti tramite la rotta del Mediterraneo centrale, seguita dalle rotte dei Balcani occidentali (26%) e del Mediterraneo orientale (16%). I dati riportati sono disponibili su <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm>.

4. I dati sono disponibili su <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

5. Tutti i dati riportati provengono dal report *Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023* di UNHCR, pubblicato il 13 marzo 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/107239>.

quale salpare<sup>6</sup>. Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (d'ora in avanti, UNHCR), nel 2023 le traversate dalla Tunisia all'Italia sono aumentate del 202% rispetto all'anno precedente<sup>7</sup>.

Invero, nonostante il netto e repentino incremento registrato nel 2023, già da alcuni anni la Tunisia rappresenta un importante bacino di popolazione che emigra verso l'Europa, e in particolare verso l'Italia<sup>8</sup>. La sua complessa e instabile storia politica ed economica ha negli anni spinto molti tunisini a tentare di installarsi sull'altra sponda del Mediterraneo, assai vicina; vi sono meno di 40 miglia nautiche a separare la città costiera di Kélibia, a circa 100km da Tunisi, dall'isola di Pantelleria<sup>9</sup>.

*Principali Paesi di provenienza dei migranti sbarcati in Italia dal 2014 al 2023*

<b>Anno di riferimento</b>	<b>Primo Paese di provenienza dei migranti sbarcati in Italia (e % di partenze sul totale registrato)</b>	<b>Secondo Paese di provenienza dei migranti sbarcati in Italia (e % di partenze sul totale registrato)</b>	<b>Terzo Paese di provenienza dei migranti sbarcati in Italia (e % di partenze sul totale registrato)</b>
2023	Tunisia, 62%	Libia, 33%	Turchia, 5%
2022	Libia, 51%	Tunisia, 31%	Turchia, 15%
2021	Libia, 47%	Tunisia, 30%	Turchia, 19%
2020	Tunisia, 43%	Libia, 38%	Turchia, 12%
2019	Tunisia, 36%	Libia, 32%	Turchia, 17%
2018	Libia, 56%	Tunisia, 25%	Turchia, 12 %
2017	Libia, 91%	Tunisia, 4%	Altri Paesi (Algeria, Grecia, Turchia), 5%
2016	Libia, 90%	Egitto, 6%	Altri Paesi (Algeria, Grecia, Tunisia, Turchia), 4%
2015	Libia, 90%	Egitto, 7%	Turchia, 2%
2014	Libia, 83%	Egitto, 9%	Turchia, 6%

6. È evidente l'impatto dei menzionati accordi tra la Libia e l'Italia che, col supporto dell'Unione europea, fornisce ingenti finanziamenti alle autorità libiche, che queste utilizzano per Centri di detenzione dei migranti e per il rafforzamento del controllo delle coste in ottica di contenimento delle partenze.

7. *Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023*, cit.

8. Si veda F. Fauri, *Shifting Tides: 120 Years of Migratory Flows between Italy and Tunisia*, in *The Journal of European Economic History*, n. 1.2021, pp. 73-95, dove l'Autrice evidenzia la circolarità dei flussi migratori tra i due Paesi e le ragioni economiche sottese.

9. Assai efficace il passaggio nell'interessante volume di S. Giudice, *Polveriera Tunisia. Cronache da un Paese al collasso*, Milano, Rizzoli, 2024, p. 165: «In giornate terse come questa, da Kélibia, città costiera a due ore di macchina da Tunisi e uno dei porti pescherecci più importanti della Tunisia, l'isola di Pantelleria si vede nitidamente. È a portata di mano. Così vicina da sembrare un tutt'uno con questa città di quarantatremila abitanti. Scrutando l'orizzonte è facile sognare, immaginare una vita completamente diversa proprio lì, a pochi chilometri da casa. Non sembra poi così difficile l'impresa, sembra quasi di poterci arrivare a nuoto, di potersi nascondere tra le onde».

Fonte: elaborazione propria dei dati di UNHCR<sup>10</sup>

Ma chi è che migra in Tunisia? Tradizionalmente terra di emigrazione, il Paese nordafricano ha subito notevoli mutamenti nel corso degli anni<sup>11</sup>, assumendo altresì le vesti tanto di Paese di transito verso l'Europa<sup>12</sup> quanto di destinazione finale per un ingente numero di migranti subsahariani (provenienti specialmente da Sudan, Ciad, Guinea, Mali e Costa d'Avorio)<sup>13</sup>.

È in particolare dai primi anni Duemila che la Tunisia ha iniziato a percepire questa nuova realtà migratoria, emersa con maggiore evidenza a seguito della cd. rivoluzione dei gelsomini<sup>14</sup>. L'idea predominante nel Paese è stata lungamente quella di essere zona di mero transito, tale per cui chi arrivava sul territorio tunisino non lo faceva per rimanervi, bensì per raggiungere la vicina costa italiana. Tale retorica – non corrispondente alla realtà dei fatti – è servita da giustificazione per il disinteresse pressoché totale del decisore politico nazionale in materia, che ha generato un grave vuoto normativo sporadicamente tamponato con interventi securitari e repressivi. La rivoluzione ha portato una nuova consapevolezza sul tema dei migranti nel Paese, grazie anche al supporto delle realtà associative nate in seno alla società civile e delle organizzazioni internazionali che vi hanno fatto ingresso, capaci di innescare un dibattito strutturato sul legame tra democrazia e questione migratoria, esteso non soltanto ai cd. *harragas* (coloro che partono illegalmente per l'Europa via mare)<sup>15</sup>, ma anche ai subsahariani che in Tunisia vorrebbero rimanerci, per motivi di studio o lavoro o per chiedervi asilo<sup>16</sup>. Ciò nonostante, il Paese non è riuscito ad approvare una legislazione organica in materia, rimanendo del tutto sprovvisto di strumenti normativi e di strutture idonee a fronteggiare la realtà (*infra*, par. 3.1): per una parte dei migranti subsahariani, è la Tunisia a rappresentare la “terra promessa”, non l'Europa, tanto più a seguito delle politiche

10. Tutti i dati sono stati reperiti sul sito <https://data.unhcr.org/>.

11. In tema M. Ben Jemia, *Le droit tunisien de l'immigration*, in *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, n. 46.2011, disponibile via <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/17799>.

12. H. Ben Othman, *Les étrangers vulnérables en droit tunisien*, in *Droit et politique: Revue Tunisienne des études juridiques et politiques*, n. 6.2022, pp. 49-78, afferma: «[...] la Tunisie, qui était traditionnellement un pays d'émigration, est aussi devenue un pays de destination et de transit vers l'Eldorado européen, pour d'évidentes raisons. Elle est devenue un pays de transit vue sa proximité de l'Europe et son emplacement stratégique. Dotée d'un climat apprécié par les subsahariens et relativement favorable à la migration irrégulière par voie maritime, ces derniers préfèrent transiter par la Tunisie, s'y installer le temps qu'il faut pour préparer leur voyage. Ils peuvent même travailler en noir et trouver ainsi de quoi financier leur séjour, voire leur traversée vers l'Europe» (p. 50). Si veda M. Baldwin-Edwards, *Between a rock & a hard place: North Africa as a region of emigration, immigration & transit migration*, in *Review of African Political Economy*, n. 33.2006, pp. 311-324.

13. Sulla storia e sul presente delle migrazioni in Tunisia, H. Boubakri, *La Tunisie et ses migrations: naviguer entre voisinages Sud et Nord*, in *Les migrations en Afrique du nord. Une position peu confortable entre l'Afrique subsaharienne et l'Europe?*, a cura di H. Boubakri, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021, pp. 44-54.

14. C. Cassarini, *L'immigration subsaharienne en Tunisie: de la reconnaissance d'un fait social à la création d'un enjeu gestionnaire*, in *Migrations Société*, n. 1.2020, pp. 43-57.

15. In arabo maghrebino il termine *harraga* indica letteralmente colui che brucia. Sono chiamati *harragas* coloro che tentano illegalmente la traversata del Mediterraneo partendo dal Maghreb poiché in passato, prima di partire o una volta arrivati, «bruciavano i propri documenti per non essere identificati e di conseguenza rimpatriati». C. Baroni, *La harraga, il viaggio di chi brucia la frontiera mediterranea dalla Tunisia all'Italia*, in Progetto Melting Pot Europa, <https://www.meltingpot.org/>, 2019.

16. H. Boubakri, *Les migrations en Tunisie après la révolution*, in *Confluences Méditerranée*, n. 4.2013, pp. 31-46; V. Geisser, *Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique*, in *Migrations Société*, n. 3.2019, pp. 3-18, spec. pp. 6-7.

restrittive e securitarie adottate negli ultimi anni; per molti altri, è invece l'area di transito migliore, dove rimanere in attesa di poter tentare la traversata del Mediterraneo.

Frequentemente, coloro che entrano in maniera regolare, anche in ragione degli accordi che esentano i cittadini di numerosi Stati africani dalla necessità di richiedere un visto di breve soggiorno<sup>17</sup>, vi permangono poi in condizione di irregolarità<sup>18</sup>, andando ad alimentare il mercato del lavoro nero e dello sfruttamento, generalmente tollerato dalle autorità nazionali. In molti fuggono poi verso la Tunisia dall'area del Sahel, cronicamente instabile e ciclicamente interessata da colpi di Stato e conflitti interni<sup>19</sup>. Si considerino altresì le trasformazioni geopolitiche nell'area MENA (*Middle East and North Africa*) innescate dalle primavere arabe<sup>20</sup>. A proposito dei Paesi vicini, rileva altresì la percezione diffusa tra i migranti secondo cui la Tunisia rappresenta un punto di transito per l'Europa assai più sicuro degli altri sulla costa, segnatamente un luogo da preferire alla Libia e all'Algeria (quest'ultima, peraltro, respinge cronicamente i migranti, indirizzandoli proprio verso la Tunisia o il Niger)<sup>21</sup>.

A ciò si aggiunga la crisi economica, politica e sociale attualmente in corso in Tunisia, totalmente instabile a causa di inflazione e disoccupazione crescenti e di un debito sovrano insostenibile, tanto più in conseguenza della deriva autoritaria impressa dal Presidente della Repubblica Kaïs Saïed<sup>22</sup>. In effetti, le problematiche riforme istituzionali implementate a partire dall'estate del 2021 dall'attuale Capo di Stato hanno posto fine all'esperienza democratica nazionale avviata a seguito delle cd. primavere arabe, e con essa alla Costituzione promulgata nel 2014<sup>23</sup>. La deriva autoritaria ha generato una crisi costituzionale con importanti risvolti in tema di tutela dei diritti umani, tanto degli stranieri presenti in Tunisia quanto dei cittadini tunisini stessi.

---

17. Tra il 2014 e il 2019, la Tunisia ha notevolmente ampliato la lista dei Paesi africani coi quali ha stretto accordi in questo senso. Non necessitano dunque di visto per un soggiorno in Tunisia di durata inferiore a 90 giorni, i cittadini di: Angola, Burkina Faso, Cap Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea Bissau, Guinea equatoriale, Gabon, Gambia, Mali, Namibia, Niger, Senegal, Seychelles e Sudafrica, oltre che i cittadini dei Paesi membri dell'Unione del Maghreb Arabo (Algeria, Libia, Mauritania e Marocco e, appunto, Tunisia). A. El Ghali, A. Chemlali, *Ne rien faire et ne rien laisser faire. Les enjeux de la non-politique migratoire tunisienne*, in *Revue Tunisienne de Science Politique*, n. 1.2022, pp. 81-105, p. 98.

18. Durante i colloqui svolti a Tunisi dall'Autrice, è stato evidenziato l'intollerabile ritardo con il quale le pratiche per l'ottenimento del permesso di soggiorno vengono trattate, sì da generare problemi pratici nella vita quotidiana degli stranieri regolari (ad esempio, l'apertura di un conto in banca) e, spesso, impedire la regolarizzazione.

19. H. Meddeb, F. Louati, *Tunisia's Transformation Into a Transit Hub: Illegal Migration and Policy Dilemmas*, in *Carnegie Middle East Center*, <https://carnegieendowment.org/>, marzo 2024.

20. Si veda il Report di OIM, *Étude exploratoire sur la traite des personnes en Tunisie*, 2013, disponibile via <https://tunisia.iom.int/fr/resources/etude-exploratoire-sur-la-traite-des-personnes-en-tunisie>. In particolare, p. 16: «L'année 2011 a été marquée par l'avènement du Printemps arabe dans la région MENA, et particulièrement en Tunisie, premier pays à avoir renversé le régime en place. Ces révolutions ont déclenché une vague de flux migratoires sans précédent dans l'ensemble de la région. Dans ce contexte, la Tunisie a été le théâtre d'un chassé-croisé considérable de personnes migrantes, tant de Tunisiens émigrants vers l'Europe que de migrants internationaux ayant trouvé refuge en Tunisie. Plusieurs camps de réfugiés ont été installés au Sud-est du pays pour ces derniers. En outre, la Tunisie a été utilisée comme plateforme de transit vers les pays européens, et notamment vers l'île italienne de Lampedusa».

21. H. Meddeb, F. Louati, *Tunisia's Transformation Into a Transit Hub*, cit., spec. pp. 3-5.

22. In tema I. Diwan, H. Alaya, H. Meddeb, *The Buildup to a Crisis: Current Tensions and Future Scenarios for Tunisia*, in *Carnegie Middle East Center*, <https://carnegieendowment.org/>, gennaio 2024.

23. Sulla trasformazione autoritaria dalla Tunisia, si suggerisce il podcast *La Tunisia dalla primavera araba all'autoritarismo di Kais Saïed* di Tania Groppi, intervistata per Radio radicale il 19 marzo 2023. Il podcast è accessibile via <https://www.radioradicale.it/scheda/693293/podcast-la-tunisia-dalla-primavera-araba-allautoritarismo-di-kais-saied-di-tania>. In tema anche C. Sbailò, *Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina*, in *DPCE Online*, n. 3.2021, pp. 3137-3146.

La Tunisia si trova dunque al centro di una perdurante crisi (di gestione) migratoria, schiacciata tra due pressioni di direzione opposta, priva di strumenti per affrontare la sua natura di Paese contestualmente di emigrazione e di immigrazione.

In effetti, i dati relativi alla provenienza dei migranti che arrivano in Italia indicano un flusso “misto”. Con riferimento al 2023, la maggioranza di coloro che sono salpati dalla Tunisia era composta da cittadini guineani (17.979 persone), seguiti dai tunisini (17.489 persone) e dagli ivoriani (15.584)<sup>24</sup>. Negli anni immediatamente precedenti, la prevalenza di tunisini era invece netta. Nel 2022, circa il 56,8% degli sbarcati in provenienza dalla Tunisia era di cittadinanza tunisina (18.381 migranti tunisini, 5.665 ivoriani e 4.390 guineani); nel 2021, i tunisini rappresentavano circa il 77% del totale (15.555 migranti tunisini, 2.372 ivoriani e 1.286 guineani); ben l’87% nel corso del 2020<sup>25</sup>.

Si comprende allora l’attenzione dell’Unione europea ai rapporti col Paese maghrebino, data la sua centralità nelle dinamiche migratorie odierne; e dato che i flussi provenienti dallo Stato nordafricano sono essenzialmente diretti in Italia, è altrettanto intuitivo l’elevato interesse del governo nazionale alla riuscita di accordi UE-Tunisia in tal senso orientati, così come quello di cooperazione bilaterale tra i due Paesi.

Lo scopo di questo lavoro è mettere in discussione la presunzione di sicurezza che vige in relazione alla Tunisia, sulla quale si fonda l’intensa collaborazione in materia migratoria con l’Italia e, più in generale, con l’Unione europea. In tal senso, verrà anzitutto analizzato il *Memorandum of Understanding* recentemente siglato tra l’UE e il Paese nordafricano per arrestare le partenze verso le coste italiane, alla luce delle recenti politiche migratorie adottate dai 27 (par. 2). Ci si chiederà allora se sia opportuno qualificare la Tunisia come Paese terzo sicuro per i migranti subsahariani che vi transitano o che vi vengono respinti, elemento necessario per considerarlo interlocutore privilegiato nello sforzo di contenimento delle partenze verso l’Europa, nel prisma della (mancata) tutela dei diritti degli stranieri ampiamente osservabile sull’altra sponda del Mediterraneo (par. 3). Infine, verrà messa in discussione la classificazione della Tunisia da parte dell’Italia come Paese sicuro di origine, da cui deriva una presunzione di infondatezza delle domande di asilo presentate dai suoi cittadini (par. 4). La Tunisia è davvero sicura, o abbiamo semplicemente bisogno di ritenerla tale? (par. 5)

## 2. Il *Memorandum of Understanding* UE-Tunisia: un accordo nuovo, con niente di nuovo

La cooperazione in materia di flussi migratori tra l’Italia e la Tunisia è tutt’altro che nuova; risale al 1998 il primo di una serie di accordi relativi principalmente alla fornitura di un supporto tecnico, operativo e finanziario della prima alla seconda per il presidio delle frontiere marittime, alla cooperazione tra le forze di polizia nazionali e alla facilitazione delle procedure di riammissione e rimpatrio degli stranieri irregolarmente entrati in Italia<sup>26</sup>. La collaborazione è sempre stata essenzialmente improntata a un’ottica di scambio: alla Tunisia viene chiesto di attivarsi per trattenere i migranti irregolari dal partire o agevolarne l’allontanamento dal territorio, ottenendo dall’altra parte un trattamento preferenziale al

---

24. *Italy Sea Arrivals Dashboard December 2023*, cit.

25. Tutti i dati sono stati reperiti sul sito <https://data.unhcr.org/>.

26. Si veda E. Paoletti, *Migration Agreements between Italy and North Africa: Domestic Imperatives versus International Norms*, in Middle East Institute, <https://www.mei.edu/>, dicembre 2012.

momento di fissazione delle quote annuali di cittadini di Paesi terzi che possono entrare legalmente in Italia<sup>27</sup>.

Ed è la medesima ottica di scambio che contraddistingue il *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia* (d'ora in avanti, MoU), stipulato nel luglio 2023<sup>28</sup>, per la conclusione del quale l'Italia ha giocato un ruolo di primario rilievo. La Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni ha visitato a più riprese la Tunisia nel corso del 2023, chiedendo insistentemente all'Unione di interloquire con le autorità nordafricane. Sono seguiti i negoziati tra il Presidente Saïed e il cd. *Team Europe* (la Presidente della Commissione Europea von der Leyen, l'allora Primo Ministro olandese Rutte e proprio la Presidente del Consiglio Meloni), confluiti nella firma dell'accordo nel palazzo presidenziale di Cartagine, poi formalizzato dalla sottoscrizione del Commissario europeo all'allargamento e alla politica di vicinato Várhelyi il 16 luglio 2023.

Com'è oramai tipico degli accordi tra UE e Paesi terzi in materia migratoria, il consenso è stato trovato attorno a una cooperazione di ampio respiro, costruita nel caso di specie su cinque macro-temi: stabilità macroeconomica, commercio e investimenti, transizione energetica verde, cooperazione culturale e riavvicinamento tra i popoli, migrazione<sup>29</sup>. L'idea non è nuova: per gestire il fenomeno migratorio, è necessario occuparsi delle sue cause profonde. Seppur da accogliere con favore l'idea di una collaborazione più stringente tra l'UE e la Tunisia, nel prisma di un partenariato che includa molteplici settori, non può non rilevarsi come, al di là delle proclamazioni formali, è in fondo sulla questione migratoria che l'accordo sostanzialmente verte, ponendosi come scopo principale quello di ridurre drasticamente il numero degli sbarchi sulle coste italiane.

Secondo il MoU, «L'Unione europea s'impegna [...] ad assistere la Tunisia nei suoi sforzi consistenti a dinamizzare la crescita economica con l'obiettivo di stabilire un modello di sviluppo sostenibile e non esclusivo, e questo attraverso politiche appropriate, incluse le riforme socio-economiche concepite dalla Tunisia»<sup>30</sup>. Senza che vengano previsti obblighi particolarmente stringenti, sono formulati in termini ampi impegni reciproci negli ambiti individuati; manca qualsiasi riferimento a un piano di lavoro concreto e alla realizzazione degli obiettivi fissati. In linea generale, si formalizza l'impegno a rafforzare la cooperazione commerciale ed economica, migliorando gli scambi nell'ottica di investimenti sostenibili. Si parla, tra l'altro, di modernizzazione delle infrastrutture tunisine, di economia circolare, agricoltura sostenibile, energie rinnovabili, accesso all'acqua potabile per tutti, passando per la transizione digitale e il miglioramento del trasporto aereo da e verso la Tunisia, tutto col supporto dell'Unione europea ma senza riferimenti alla reale fattibilità degli interventi, che sembrano del tutto scollegati dalla realtà di un Paese il quale, ad esempio, lotta da alcuni anni

---

27. J.-P. Cassarino, *Channelled policy transfers: EU-Tunisia interactions on migration matters*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1.2014, pp. 97-123, evidenzia come le politiche tunisine in materia migratoria siano state fortemente impattate dalle interazioni tra il Paese nordafricano e l'Unione europea. Sugli accordi tra l'Italia e la Tunisia in materia di riammissione, si veda EMHRN – EuroMed Rights, *The Policy of Forced Returns Between Italy and Tunisia*, in *Return Mania. Mapping policies and practices in the EuroMed Region*, 2021, consultabile via <https://www.ecoi.net/en/document/2050238.html>.

28. Il testo dell'accordo è disponibile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887).

29. Si veda il comunicato stampa della Commissione europea del 16 luglio 2023, *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, consultabile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3887).

30. *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*. Il testo ufficiale dell'accordo è disponibile solamente in francese e in inglese. Tutte le traduzioni in italiano dall'inglese o dal francese di documenti, studi e testi normativi presenti nel testo sono traduzioni non ufficiali, a opera dell'Autrice.

con grandi problemi di siccità<sup>31</sup>. Promesse di investimento vaghe e già viste, della cui realizzazione pare legittimo dubitare<sup>32</sup>.

Il MoU sancisce poi che «la migrazione deve essere affrontata secondo il nesso migrazione/sviluppo [...]. A tal proposito, le due parti concordano di promuovere uno sviluppo sostenibile nelle aree svantaggiate ad alto potenziale migratorio, sostenendo l'autonomia e l'occupabilità dei tunisini in situazione di vulnerabilità, in particolare attraverso il supporto alla formazione professionale, all'occupazione e all'iniziativa privata». Anche in questo caso, niente si prevede quanto alle modalità di realizzazione dell'obiettivo. Ad essere chiaro è, di contro, lo scopo dell'accordo: migliorare le condizioni del Paese di origine, per incoraggiare i suoi cittadini a rimanervi (*rectius*, a non partire per l'Europa)<sup>33</sup>.

Oltre a ciò, permane l'obiettivo di lotta alla migrazione irregolare, «al fine di evitare le perdite di vite umane». Uno scopo tanto ammirevole quanto necessario, considerata l'insopportabile consapevolezza di quante persone perdano la vita durante i viaggi disperati<sup>34</sup> verso l'Europa, la cui entità può essere solamente stimata, ma mai accertata<sup>35</sup>. I dati di UNHCR parlano di 1.048 morti o dispersi tra inizio gennaio e fine giugno 2024<sup>36</sup>. Secondo un comunicato pubblicato da *Save the Children* il 17 giugno 2024, negli ultimi 10 anni nel Mediterraneo ci sono stati più di 29.800 morti di migranti; si stima che, solo nel 2024, più di 5 persone al giorno siano morte o disperse<sup>37</sup>. Eppure, troppo spesso tale obiettivo pare piuttosto servire da vessillo dietro il quale ripararsi da qualsiasi critica relativa alle modalità tramite le quali ci si propone di raggiungerlo.

Per quanto riguarda il MoU, «Le due parti concordano di lavorare per migliorare ulteriormente il coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare e l'attuazione di misure efficaci contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. L'Unione Europea si impegna a fornire un adeguato supporto finanziario aggiuntivo, in particolare per le acquisizioni, la formazione e il supporto tecnico necessari per migliorare ulteriormente la gestione delle frontiere tunisine». Solo un lapidario riferimento viene fatto alla opportunità di creare nuove vie di accesso legali all'Europa, affermando che entrambe le parti concordano sul promuoverle, «per stimolare la mobilità internazionale a tutti i livelli di

---

31. K. Tabbabi, *Le mémorandum entre la Tunisie et l'Union européenne: vers un renforcement de la dépendance, de l'autoritarisme et de l'Europe forteresse?*, in *ECRE Working Papers*, n. 20.2023, pp. 1-11, spec. pp. 4-5.

32. *Ivi*, p. 5.

33. In tal senso, si consideri anche il cd. Piano Mattei, partenariato tra Italia e Stati africani volto a fornire supporto per uno sviluppo socioeconomico sostenibile del continente. Nel preambolo del decreto-legge di approvazione del Piano Mattei si legge: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di potenziare le iniziative di collaborazione tra Italia e Stati del Continente africano, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale e di prevenire le cause profonde delle migrazioni irregolari; [...] Ritenuta la necessità e l'urgenza di definire un piano complessivo per lo sviluppo della collaborazione tra Italia e Stati del Continente africano, che si inserisca nella più ampia strategia italiana di tutela e promozione della sicurezza nazionale in tutte le sue dimensioni, inclusa quella economica, energetica, climatica, alimentare e della prevenzione e del contrasto ai flussi migratori irregolari». Decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, *Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano*, convertito con legge 1° gennaio 2024, n. 2.

34. Così li definisce in maniera assai efficace l'UNHCR; si veda UNHCR, *Desperate Journeys. Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to Strengthen their Protection*, ottobre 2019, disponibile su <https://www.unhcr.org/>.

35. C. Cattaneo, M. D'Amico (a cura di), *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo*, Milano, FrancoAngeli, 2016; C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

36. Il dato proviene dal report *Europe Situations: Data and Trends – Arrivals and Displaced Population – June 2024* di UNHCR, pubblicato il 2 agosto 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110341>.

37. <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/nuovi-naufraggi-nel-mar-mediterraneo>.

qualifica professionale e rafforzare la cooperazione sullo sviluppo delle competenze in maniera reciprocamente vantaggiosa».

E se l'UE si impegna a prendere le misure adeguate per facilitare la mobilità legale tra le due parti, anche tramite la facilitazione del rilascio dei visti e la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure amministrative necessarie, non ci si può esimere dal domandarsi se un'affermazione così generica, peraltro strettamente connessa alla sovranità di ogni Stato membro – in un contesto nel quale la riluttanza dei 27 a cederne in materia di controllo delle frontiere è storia nota – potrà realmente trovare seguito. Sebbene il riavvicinamento tra i popoli sia uno dei cinque pilastri del MoU, questo non cambia la realtà dei fatti: se un cittadino europeo può recarsi in Tunisia munito solamente del suo passaporto, l'ipotesi opposta è di assai più ardua realizzazione, richiedendosi il rilascio di un visto anche per periodi inferiori ai 90 giorni, ai fini del quale è necessario dimostrare il possesso dei mezzi finanziari di sussistenza minimi, difficilmente alla portata un lavoratore che percepisce il salario medio nazionale. Com'è stato osservato, è ragionevole immaginare che il difficile ottenimento del visto per l'Europa non faccia che aumentare le ondate di immigrazione irregolare, e conseguentemente le tragedie che si consumano nel Mediterraneo<sup>38</sup>.

Le operazioni di *pull-back* dei migranti e il finanziamento delle autorità di frontiera nordafricane, volte a bloccare gli arrivi illegali in Europa, prevalgono dunque rispetto alla ricerca di soluzioni per flussi in entrata sicuri, legittimi e controllati, che riguardino non soltanto i soggetti maggiormente qualificati e benestanti, gli unici per i quali, ad oggi, l'ottenimento del visto per l'Europa sembra più semplice.

Specularmente però, si legge nell'accordo che «La Tunisia ribadisce la sua posizione di non essere un Paese di insediamento per migranti in situazione irregolare. Riafferma altresì la sua posizione di controllare solamente le proprie frontiere». Le dichiarazioni riflettono i timori avanzati dal Presidente tunisino Saïed in fase di negoziazione dell'accordo, pressoché contestuale ai dibattiti in seno ai 27 sul nuovo Patto europeo. A più riprese il Capo di Stato tunisino aveva «avvertito» l'UE di non essere disposto a farle da guardia frontiera, né a ricevere finanziamenti, per ingenti che fossero, in cambio di accoglienza dei migranti che l'Europa respinge verso l'Africa<sup>39</sup>. Ciò che, peraltro, potrebbe e dovrebbe indurre rinnovate riflessioni sull'opportunità della scelta europea di delegare il controllo dei flussi a Paesi terzi, sovente dal dubbio *pedigree* democratico, dai quali l'UE diventa necessariamente dipendente<sup>40</sup>.

Del resto, è evidente come sia proprio il presidio delle acque costiere a costituire il nucleo duro del MoU, a cui si affianca la volontà di espellere i migranti irregolari presenti in suolo europeo. In effetti, il documento sembra anzitutto estendere alla totalità dei 27 la portata degli accordi di espulsione e riammissione in vigore tra la Tunisia e, singolarmente, l'Italia, la Francia e la Germania, sulla base dei quali ogni anno migliaia di tunisini vengono rimpatriati. Le parti, si legge, «convengono di sostenere maggiormente il rimpatrio e la riammissione dall'UE dei cittadini tunisini in situazione irregolare». Inoltre, «convengono ... di sostenere il rimpatrio dei migranti irregolari in Tunisia verso i loro Paesi di origine».

38. K. Tabbabi, *Le mémorandum entre la Tunisie et l'Union européenne*, cit., p. 6. S. Giudice, *Polveriera Tunisia. Cronache da un Paese al collasso*, cit., che bene illustra questa dinamica.

39. B. Ben Bouazza, *Tunisia doesn't want to be Europe's border guard to slow migration*, in *AP News*, <https://apnews.com/>, giugno 2023.

40. Sempre con riferimento alla Tunisia, si pensi a quando nell'ottobre 2023 il Presidente Saïed ha rifiutato i 60 milioni inviati dall'UE come prima tranche dei finanziamenti promessi, adducendo che la Tunisia stava ricevendo solamente l'elemosina dell'Europa, e alla tensione che un tale gesto ha innescato.

Al di là delle promesse sul supporto europeo allo sviluppo dell'economia tunisina, dunque, sembra che il *Memorandum* possa sintetizzarsi in tre punti principali: impedire gli arrivi in Europa, spostando la responsabilità su un Paese terzo, a tal fine finanziato; espellere verso la Tunisia chi è arrivato in Europa; espellere chi è in Tunisia, nell'attesa di partire per l'Europa. Ancora una volta, l'approccio securitario sopra quello di tutela dei diritti.

Non sorprende, allora, che il MoU non menzioni alcun meccanismo di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani e degli standard previsti nell'ordinamento euro-unitario, nonostante le critiche mosse già in fase di negoziazione dal Parlamento europeo, da alcuni Stati membri e dall'*Ombudsperson* dell'UE, Emily O'Reilly<sup>41</sup>. Quest'ultima, nel settembre 2023, aveva reso nota una lettera inviata alla Commissione europea dove chiedeva come questa intendesse «garantire il rispetto dei diritti umani nelle azioni in materia di migrazione derivanti da un recente accordo tra l'UE e la Tunisia. [...] Rilevando che sono state espresse preoccupazioni in merito all'accordo, la Mediatrice europea ha chiesto se la Commissione avesse effettuato una valutazione d'impatto sui diritti umani prima di firmare il protocollo d'intesa e se intendesse effettuare un riesame periodico dell'impatto sui diritti umani delle azioni intraprese durante la sua attuazione. O'Reilly ha inoltre chiesto se la Commissione abbia definito criteri per la sospensione dei finanziamenti in caso di mancato rispetto dei diritti umani»<sup>42</sup>. Nel febbraio 2024 è stata resa nota la risposta della Commissione, che ha affermato la centralità del rispetto e della tutela dei diritti umani nella cooperazione con la Tunisia; il MoU non è uno strumento giuridicamente vincolante ma, piuttosto, una dichiarazione di intenti comuni, ciò per cui un *human rights impact assessment* (HRIA) non è richiesto<sup>43</sup>. È indicativo che, a seguito di tale risposta, la Mediatrice europea abbia ritenuto necessario chiedere ulteriori chiarimenti quanto al rispetto degli obblighi dell'UE in tema di diritti umani, aprendo così una nuova indagine sul MoU di propria iniziativa<sup>44</sup>.

Evidentemente, la *partnership* sancita nel *Memorandum* risulta strategica per entrambe le parti coinvolte. Dal punto di vista della Tunisia, la collaborazione con l'Europa genera conseguenze positive, tanto in termini finanziari<sup>45</sup> quanto di credibilità e fiducia sulla scena politica globale, ancor più in considerazione degli avvenimenti recenti<sup>46</sup>. Dalla prospettiva europea, la cooperazione risulta fondamentale, poiché la profonda crisi dei vicini dall'altra

---

41. T. Strik, R. Robbesom, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherlands International Law Review*, vol. 71.2023, pp. 199-225. Anche il già menzionato Rapporto UN del 17 agosto 2023 condivide preoccupazioni simili: «La décision de conclure un protocole d'accord en l'absence de garanties relatives à la protection des droits fondamentaux des migrants et d'un critère complet en matière de droits humains ne tient pas compte des comportements répressifs dans le pays ni des leçons tirées d'accords et de pratiques similaires antérieurs. Au contraire, l'externalisation des politiques de gouvernance des migrations ainsi que les incitations politiques et financières de l'accord peuvent mettre en danger les droits humains fondamentaux. Par exemple, il n'y a pas de lignes directrices claires pour garantir que le soutien financier ou matériel fourni par l'UE au gouvernement tunisien ne contribuera pas – directement ou indirectement – aux violations des droits humains et n'atteindra pas les entités responsables de ces violation» (p. 5).

42. La lettera è consultabile via <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/it/175203>.

43. Risposta della Commissione disponibile su <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/it/183009>.

44. L'iniziativa SI/5/2023/MHZ è stata dunque chiusa, mentre ha preso avvio l'iniziativa OI/2/2024/MHZ. Si veda <https://www.ombudsman.europa.eu/it/opening-summary/it/184858>.

45. Si pensi alla tensione tra il governo tunisino e il Fondo monetario internazionale attorno alla concessione di un prestito del FMI alla Tunisia di 1,9 miliardi, su cui A. Viterbo, *La Tunisia tra due fuochi: la condizionalità del Fondo monetario internazionale e un debito sovrano insostenibile*, in *SIDI Blog*, <http://www.sidiblog.org/>, giugno 2023.

46. F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *AISDUE*, <https://www.aisdue.eu/>, novembre 2023.

sponda del mare costituisce un *push factor* migratorio di grande potenza, che genera partenze incontrollate tanto dei migranti subsahariani che dei tunisini stessi.

Del resto, l'accordo con Tunisi non fa che consacrare le politiche di esternalizzazione delle frontiere come strategia primaria dell'Unione europea nell'affrontare la questione migratoria<sup>47</sup>. La stessa Presidente della Commissione europea von der Leyen, nel discorso sullo stato dell'Unione 2023, ha descritto il patto come un partenariato vantaggioso da riproporre con accordi analoghi in altri Paesi<sup>48</sup>. Invero, è il MoU stesso a dare l'impressione di riprodurre una strategia già adottata dai 27 che, incapaci – o forse poco volenterosi – di gestire i flussi in ingresso in maniera strutturale con interventi di lungo termine, cedono a misure di impronta emergenziale basate su scambi reciproci di favori con i Paesi dai quali si registrano i numeri più elevati di partenze<sup>49</sup>, nel solco di una problematica politica di esternalizzazione del controllo delle frontiere oramai ordinaria in seno all'Unione europea<sup>50</sup>.

Assai noto, tra gli altri, l'accordo tra UE e Turchia, siglato nel 2016<sup>51</sup>. Ma si pensi anche ai numerosi patti bilaterali o multilaterali siglati tra i Paesi di origine e transito e gli Stati membri, preoccupati di presidiare e gestire gli ingressi sul territorio nazionale. È recente, ad esempio, il rinnovo tacito del *Memorandum* siglato tra l'Italia e la Libia nel febbraio del 2017<sup>52</sup>, sulla base del quale il governo nazionale fornisce supporto economico e tecnico alle autorità libiche, incaricate di sorvegliare le acque del Mediterraneo in un'ottica di contenimento dei flussi in partenza per le coste europee<sup>53</sup>, nonostante sistematiche violazioni dei diritti dei migranti siano state ampiamente denunciate e provate<sup>54</sup>.

---

47. Ivi, spec. pp. 885-892. Sul tema si veda ampiamente S. Carrera, J. Santos Vara, T. Strik (a cura di), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2019.

48. Discorso sullo stato dell'Unione 2023, consultabile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech\\_23\\_4426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_4426).

49. M. Casas-Cortes, M., S. Cobarrubias, J. Pickles, *Good neighbours make good fences: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality*, in *European Urban and Regional Studies*, n. 3.2016, pp. 231-251.

50. *Ex multis* M. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in *Le migrazioni in Europa: UE, Stati terzi e migration outsourcing*, a cura di F. Cherubini, Roma, Bordeaux Edizioni, 2015, pp. 97-162; B. Frelick, I.M. Kysel, J. Podku, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and other Migrants*, in *Journal on migration and Human security*, n. 4.2016, pp. 190-220.

51. D. Dagi, *The EU-Turkey Migration Deal: Performance and Prospects*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 2.2020, pp. 197-216; C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2.2016, pp. 405-426; M. Giuffrè, *From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse*, in *Rivista Eurojus*, <https://rivista.eurojus.it/.2017>.

52. *Memorandum* d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana, disponibile sul sito del governo italiano. Ai sensi dell'art. 8 del *Memorandum*, questo «ha validità triennale e sarà tacitamente rinnovato alla scadenza per un periodo equivalente, salvo notifica per iscritto di una delle due Parti contraenti, almeno tre mesi prima della scadenza del periodo di validità».

53. Si vedano *ex multis* M. Giuffrè, *State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 4.2012, pp. 692-734; E. Ovito, *The Constitutional Fallouts of Border Management through Informal and Deformalised External Action: The Case of Italy and the EU*, in questa *Rivista*, n. 2.2020, pp. 114-137.

54. Indicativi i dati presentati nel *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya*, pubblicato nel 2022, che raccoglie le informazioni raccolte dalla *Independent Fact-Finding Mission on Libya* (FFM) istituita con risoluzione 43/39 dallo *Human Rights Council* delle Nazioni Unite. Il documento è accessibile su <https://reliefweb.int/report/libya/report-independent-fact-finding-mission-libya-ahrc5063-advance-unedited-version-enar>.

D'altronde, è nella medesima direzione che va il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE<sup>55</sup>, approvato nel maggio 2024, sostanzialmente improntato a «contrastare l'abuso del diritto di asilo, i movimenti secondari intra-UE e rendere più efficaci le misure di rimpatrio di coloro che entrano irregolarmente o che si vedono negare il diritto alla protezione internazionale»<sup>56</sup>. I nuovi atti normativi previsti nel Patto europeo sono entrati in vigore nel giugno 2024, e verranno applicati dopo due anni (a partire dunque dal 2026), durante i quali gli Stati membri dovranno trasporre le disposizioni novellate nei loro ordinamenti.

L'Unione europea sembra ormai non sapere – o non volere – tornare indietro rispetto a un approccio securitario ed escludente, decisamente poco attento alla tutela dei diritti umani dei migranti ma, al contrario, particolarmente solerte nel far sì che in Europa non si arrivi o, ove si riesca, si venga rimandati velocemente indietro (quando non vi siano le condizioni per rimanere). Il tutto in un contesto di solidarietà solamente paventata, che a ben guardare nasconde dietro il concetto di “flessibilità” l'impossibilità di trovare un accordo tra i 27 sulla riforma del cd. sistema di Dublino<sup>57</sup>. Gli Stati frontalieri rimangono quelli maggiormente interessati dai flussi in ingresso, essendo previsti per gli altri Paesi membri meccanismi di solidarietà alternativi a quello della *relocation* dei richiedenti nel loro territorio: segnatamente, il versamento di un contributo finanziario per azioni negli Stati membri frontalieri o nei Paesi terzi di partenza, oppure la fornitura di sostegno al personale o di sostegno in natura nei luoghi dalla maggiore pressione migratoria, sono comunque considerate misure di solidarietà, idonee a sostituire l'obbligo di ricollocazione che costituiva il fulcro della cd. proposta di regolamento di Dublino IV<sup>58</sup>.

Si comprende ancora di più, allora, lo zelo dell'Italia nella negoziazione con la Tunisia; frenare gli arrivi e impedire le partenze sembra essere l'unico modo per evitare il sovraccarico all'interno del proprio territorio<sup>59</sup>.

Allo stesso modo, è evidente la ragione che ha spinto il governo italiano a un vero e proprio braccio di ferro con gli altri Stati membri nelle more dell'approvazione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo<sup>60</sup>, in relazione alla proposta della Commissione di rendere possibile il rimpatrio dei richiedenti protezione solamente nei Paesi terzi sicuri con i quali questi abbiano un qualche “collegamento”. In particolare, l'Italia ha fortemente voluto – e infine ottenuto – un'ampia flessibilità nell'utilizzo di tale concetto, sì che un collegamento

---

55. C. Woollard, *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*, in *European Council for Refugees and Exiles*, 9 giugno 2023, disponibile via <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>; C. Siccardi, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: prospettive e criticità*, in *Blog di Diritti Comparati*, <https://www.diritticomparati.it/>, 13 novembre 2023, disponibile via; ASGI, *Requiem per il diritto d'asilo in Europa. Con il patto si smantella un diritto fondamentale*, in <https://www.asgi.it/>, 11 aprile 2024; M. den Heijer, *The pitfalls of border procedures*, in *Common Market Law Review*, n. 3.2022, pp. 641-672; A. De Petris, *Il nuovo Patto UE su Migrazione e Asilo: i pericoli di un approccio securitario al tema migratorio*, in *Osservatorio costituzionale sull'occidente*, 2023.

56. C. Favilli, *Editoriale*, in questa *Rivista*, n. 1.2024; C. Panzera, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in *AIC*, <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>, La Lettera, n. 4.2024.

57. Si veda il nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

58. *Ex multis* G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto Pubblico*, n.1.2020, pp. 97-115; C. Favilli, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 279-301.

59. L. Barana, A.S. Okyay, *Shaking Hands with Saied's Tunisia: The Paradoxes and Trade-offs Facing the EU*, in *Istituto Affari Internazionali*, <https://www.iai.it/>, agosto 2023, p. 3.

60. Così M. Savino, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, *Editoriale*, in *ADIM Blog*, <https://www.adimblog.com/>, giugno 2023.

può essere ritenuto sussistente sulla base di una valutazione dei singoli Stati membri. Difficile non pensare che siano stati proprio gli accordi con la Tunisia a motivare il Paese nell'insistere per una nozione di Paese terzo sicuro di rimpatrio dalle maglie larghe<sup>61</sup>.

Così, il nuovo Regolamento procedure<sup>62</sup>, che si occupa dei "Concetti di Paese sicuro" al Capo III, Sezione V (artt. 57-64), afferma che «Si può applicare il concetto di paese terzo sicuro soltanto a condizione che: [...] b) il richiedente abbia con il paese terzo in questione un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse» (art. 59, par. 4). Nel preambolo, si legge che «Il collegamento tra il richiedente e il paese terzo sicuro potrebbe essere considerato stabilito in particolare qualora membri della famiglia del richiedente siano presenti in tale paese o qualora il richiedente si sia stabilito o abbia soggiornato in tale paese» (par. 48). Si tratta però soltanto di un'indicazione, mentre resta fermo che gli Stati membri possono ritenere il collegamento sussistente anche nel caso di mero transito del richiedente asilo dal Paese terzo ritenuto sicuro verso il quale questo viene rinviato a seguito della decisione di diniego della protezione da parte dell'autorità nazionale decidente.

### 3. Un Paese sicuro per i migranti?

Ma cosa significa trovarsi in un Paese sicuro?

Il concetto di Paese terzo sicuro<sup>63</sup> è formalmente enucleato all'art. 59 del nuovo Regolamento procedure, che riprende in maniera pressoché pedissequa quanto precedentemente sancito all'art. 38 della ormai abrogata Direttiva procedure del 2013<sup>64</sup>: «Un paese terzo può essere designato paese terzo sicuro soltanto quando in tale paese: a) non sussistono minacce alla vita e alla libertà dei cittadini stranieri per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste per i cittadini stranieri alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 del regolamento (UE) 2024/1347; c) i cittadini stranieri sono protetti dal respingimento conformemente alla convenzione di Ginevra e dall'allontanamento in violazione del diritto alla protezione da torture e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale; d) esiste la possibilità di richiedere e, se sono soddisfatte le condizioni, di ricevere la protezione effettiva quale definita all'articolo 57» (art. 59, par. 1, Regolamento procedure).

Gli Stati membri possono dunque dichiarare inammissibile una domanda di asilo, laddove il soggetto che la presenta possa essere rinviato in un Paese terzo nel quale non sussistano i motivi per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria secondo il diritto euro-unitario<sup>65</sup>, ove sia garantito il principio cardine del *non-*

61. *Ibidem*; L. Barana, A.S. Okyay, *Shaking Hands with Saied's Tunisia*, cit., pp. 4-5.

62. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

63. Su cui B. Nur Osso, *Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: Borders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 3.2023, pp. 272-303.

64. Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

65. Gli *status* della protezione internazionale nel diritto UE sono oggi disciplinati dal nuovo Regolamento qualifiche, Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

*refoulement*, e vi sia una concreta ed effettiva possibilità di ottenere una qualche forma di protezione da parte di questo.

I rapporti tra UE e Tunisia in tema migratorio si fondano proprio sulla presunzione della sicurezza del Paese maghrebino, ritenuto un luogo sicuro dove rimpatriare coloro che giungono sulle coste europee, e un porto sicuro (*place of safety*, POS) per quanti di loro vengano soccorsi in mare.

### 3.1. *Tra dubbi preesistenti...*

A ben vedere, la classificazione della Tunisia come Paese terzo sicuro poteva essere messa in dubbio già prima della svolta autoritaria impressa da Saïed negli ultimi anni, in ragione della mancanza di un sistema nazionale di asilo effettivo<sup>66</sup>.

Secondo i dati forniti da UNHCR, al 31 luglio 2024 sono 18.323 le persone registrate dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite in territorio tunisino, di cui 14.928 richiedenti asilo (81,5%) e 3.395 rifugiati (18,5%); la maggior parte di loro si trovava nelle regioni di Tunisi, Sfax e Médenine, seguite da Sousse, Gafsa, Tataouine, Gabès, Nabeul e Kebili<sup>67</sup>. Ben il 51,5% circa dei richiedenti protezione proviene dal Sudan, il cui numero di sfollati è in crescente aumento dallo scoppio della guerra civile nell'aprile 2023 che ha portato violenza, morte e carestia dilaganti nel Paese, generando notevoli flussi in ingresso verso la Tunisia (oltre che, principalmente, verso il Chad, il Sudan del Sud e l'Egitto)<sup>68</sup>. Nel 2023, erano state 15.133 le persone registrate da UNHCR, di cui 11.563 richiedenti asilo (75,5%), anche in questo caso provenienti in larga parte dal Sudan<sup>69</sup>; nel maggio 2022, il 9.703 gli stranieri registrati dall'inizio dell'anno erano stati 9.703, di cui 6.285 richiedenti asilo (il 65%)<sup>70</sup>.

Il *Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux* (FTDES), un'associazione indipendente creata nel 2011 che opera in Tunisia a tutela dei diritti, ha recentemente pubblicato un report sui risultati di un'inchiesta condotta tra un campione di migranti presenti nel Paese<sup>71</sup>, secondo cui la maggior parte di questi ultimi abbandona la terra natia per ragioni politiche o economiche; su tutte, la presenza di regimi oppressivi nel Paese di cittadinanza (66%) e i cambiamenti climatici nell'area di residenza (54%). La via d'accesso principale al territorio tunisino è la frontiera terrestre con l'Algeria (più del 60% degli intervistati), seguita dalla frontiera terrestre con la Libia (più del 23% degli intervistati). È interessante rilevare che la maggior parte degli intervistati si è detta d'accordo con l'affermazione «non è stata una scelta» quella di arrivare in Tunisia, opzione invece obbligata «perché forzati contro la propria volontà verso la frontiera tunisina» (75,2% d'accordo) o «perché obbligati a fuggire dalla violenza di un Paese vicino» (59,4%). Più del 30% delle

66. Così anche L. Barana, A.S. Okyay, *Shaking Hands with Saïed's Tunisia*, cit., p. 5.

67. Come risulta nel report *Tunisia. Monthly situation map (31 July 2024)* di UNHCR, pubblicato il 2 agosto 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110337>.

68. Si veda il Report di International Organization for Migration (IOM) *IOM revised Response Overview for the Sudan Crisis and Neighbouring Countries 2024*, consultabile via <https://reliefweb.int/report/sudan/iom-response-overview-sudan-crisis-and-neighbouring-countries-january-december-2024-revised-march-2024>.

69. Dati estrapolati dal report *Tunisia. Situation map (31 December 2023)* di UNHCR, pubblicato il 4 gennaio 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/105885>.

70. Dal report *Tunisia. Situation map (May 2023)* di UNHCR, pubblicato il 15 aprile 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93615>.

71. FTDES, *Résultats préliminaires d'une étude de terrain sur la situation des migrants en Tunisie*, 23 luglio 2024, disponibile su <https://ftdes.net/resultats-preliminaires-dune-etude-de-terrain-sur-la-situation-des-migrants-en-tunisie/> (al momento in cui si scrive, il report è disponibile solamente in lingua araba).

persone intervistate ha dichiarato di aver tentato almeno una volta la traversata dalla Tunisia all'Europa; un terzo di questi ha vissuto un naufragio. Il 53,8% del campione ha dichiarato di conoscere altri migranti morti in mare o dispersi.

Quanto alle condizioni di vita in Tunisia, più della metà degli stranieri intervistati ha dichiarato di vivere in condizioni precarie (in strade, parchi, tende, all'aperto ecc.). Il 77% di loro ha riferito di essere stato vittima di almeno un atto di violenza, verbale o fisica, dal momento dell'arrivo nel Paese.

In effetti, gli stranieri presenti in Tunisia – richiedenti asilo o potenziali tali – vivono in situazioni estremamente precarie, come il FTDES denuncia da anni, in ragione dell'assenza totale di strutture idonee all'accoglienza, nonché di un intollerabile vuoto normativo che ostacola la tutela di questi soggetti vulnerabili.

Attualmente, il diritto d'asilo in Tunisia è riconosciuto a livello costituzionale<sup>72</sup>. L'articolo 32 della "nuova" Costituzione del luglio 2022, voluta dal Presidente Saïed dopo (e per consolidare) la sua ascesa al potere (*infra*), riprende in maniera pedissequa quanto già disposto dall'art. 26 della Costituzione del 2014, incarnazione della transizione del Paese dal regime autoritario di Zine El-Abidine Ben Ali alla democrazia, sancendo che «Il diritto d'asilo politico è garantito in conformità a quanto previsto dalla legge, è vietato estradare le persone che beneficiano dell'asilo politico». Una previsione alquanto succinta e circoscritta, limitata alla protezione per ragioni meramente politiche, ampiamente criticata in dottrina<sup>73</sup>, a sottolineare il vuoto di tutela per coloro che siano perseguiti per ragioni altre da quelle politiche, in conformità con quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati<sup>74</sup>. Convenzione peraltro ratificata dalla Tunisia nel 1957, che ha altresì firmato il Protocollo addizionale nel 1968<sup>75</sup>. Il Paese ha poi aderito alla Convenzione dell'Unione Africana del 1969 sugli aspetti tipici dei problemi dei rifugiati in Africa<sup>76</sup>.

Ad ogni modo, il legislatore tunisino non è mai intervenuto a implementare una normativa di attuazione del disposto costituzionale, sebbene evidentemente imperativo.

A seguito di numerose pressioni esercitate congiuntamente dalla società civile, l'UNHCR e alcune organizzazioni di tutela dei diritti umani, un progetto di legge in tal senso è stato redatto per la prima volta nel 2014, per poi essere emendato a più riprese con l'appoggio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, del *Institut Arabe des droits de l'Homme* e di alcuni esperti della materia sino al 2018, anno della sua presentazione in Parlamento da parte del Ministero della giustizia<sup>77</sup>. Secondo l'art. 7 del progetto, «Può richiedere asilo

72. Nessun riferimento specifico all'asilo era invece presente nella Costituzione post-indipendenza promulgata nel 1959, che si limitava a enunciare all'art. 17 il divieto di estradare i rifugiati politici.

73. B. Karray, *Quel droit pour les réfugiés en Tunisie?*, in *Infos juridiques*, nn. 192-193-2015, pp. 28-31, evidenzia come il tema dell'asilo sia stato poco considerato in sede costituente, tanto dalla Commissione diritti e libertà quanto dalla plenaria. Si veda anche V. Geisser, *Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique*, in *Migrations Société*, n. 3.2019, pp. 3-18.

74. Peraltro, la dottrina non ha mancato di evidenziare lo iato tra l'art. 26 della Costituzione democratica del 2014 e quella universalità dei diritti umani espressa nel Preambolo.

75. Ratificato con *Loi n. 68-26 du 27 juillet 1968 portant ratification du Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967*.

76. Ratificata con *Loi n. 89-77 du 2 septembre 1989 portant ratification de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*.

77. Non è possibile reperire una versione ufficiale del testo del progetto di legge sui canali ufficiali delle istituzioni tunisine. L'Autrice ha avuto accesso al progetto in lingua araba. Il testo della proposta è esaminato anche da H. Ben Othman, *Les étrangers vulnérables en droit tunisien*, cit., pp. 62-64. Si vedano anche S. Ben Achour, *Les libertés individuelles des étrangères et des étrangers en Tunisie: Les métèques de la République*, in *Association Tunisienne de Défense des Libertés*

politico qualsiasi straniero entrato nel territorio tunisino che non possa o non voglia ritornare nel Paese o nei paesi di cui è cittadino a causa di un fondato timore di subire persecuzioni per la sua razza, religione, nazionalità, appartenenza sociale o idee politiche, oppure qualsiasi apolide che non possa o non voglia ritornare, a causa di questo timore, nel paese in cui risiedeva abitualmente», in armonia con il sistema internazionale ginevrino e a necessaria chiarificazione dei confini dell'asilo politico di cui parla la Costituzione. A giudicare sulla fondatezza della domanda sarebbe una *Instance nationale de protection des réfugiés* creata *ad hoc*, le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo. Il testo prevede anche l'effetto sospensivo della domanda di asilo, tale per cui le autorità tunisine non potrebbero espellere il richiedente sino alla decisione dell'autorità competente. Inoltre, lo straniero dovrebbe poter entrare legalmente sul territorio anche se sprovvisto dei documenti necessari, ove l'accesso sia funzionale alla richiesta di protezione.

Il progetto di legge non è mai stato approvato. Al di là della retorica legata alla crisi economica e alla conseguente impossibilità di occuparsi pure dei richiedenti asilo, in molti, anche all'interno della compagine governativa, temevano gli effetti che l'entrata in vigore del testo avrebbe potuto generare. In particolare, da un lato vi era una preoccupazione generalizzata di un potenziale effetto attrattivo della legge, che avrebbe potuto indurre un più elevato numero di subsahariani a raggiungere la Tunisia; dall'altro, l'idea che la nuova normativa avrebbe in qualche modo confermato la "sicurezza" del Paese per la vicina Unione europea, giustificando il respingimento di un numero sempre più ingente di migranti verso lo Stato terzo<sup>78</sup>. In altri termini, la cancellazione dei diritti sostanziali e procedurali degli stranieri come arma deterrente contro il loro ingresso in massa in Tunisia<sup>79</sup>.

Lo *status* dei richiedenti asilo rimane dunque pressoché del tutto assimilato a quello degli altri migranti, venendo meno quella distinzione strutturale<sup>80</sup> – seppur ritenuta anacronistica da una parte della dottrina<sup>81</sup> – tra migranti economici e soggetti in cerca di protezione. Peraltro, la disciplina legislativa relativa allo *status* dello straniero in Tunisia è assai limitata e risalente, non trovando alcun aggancio nella Costituzione (né in quella del 2014 né in quella attualmente in vigore).

I due testi di riferimento sono la legge n. 7 del 1968 relativa allo *status* degli stranieri in Tunisia<sup>82</sup> e la legge n. 40 del 1975 relativa ai passaporti e ai documenti di viaggio<sup>83</sup>, che disciplinano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri sul territorio tunisino. La prima punisce con una pena detentiva e una multa chi entri o permanga nel Paese ovvero lo lasci senza i documenti necessari (art. 23), sanzionando con una reclusione di tre anni chiunque si

*Individuelles*, <https://adlitn.org/>, maggio 2019, pp. 54-57; M. Castiello d'Antonio, *Demandeurs d'asile et réfugiés en Tunisie*, in AA.VV., *La gestion de la question migratoire en Tunisie: Enjeux et défis*, Rosa Luxemburg Stiftung, 2020, disponibile su <https://rosaluxna.org/fr/publications/la-gestion-de-la-question-migratoire-en-tunisie-enjeux-et-defis/?fbclid=IwAR1I6jH9DZ8LEmQvaTj0w31-fStcUkjQSJRR-6wDyJYY4DiB4mRO8sKsAYg>.

78. H. Ben Othman, *Les étrangers vulnérables en droit tunisien*, cit., p. 64; M. Giuffré, C. Denaro, F. Raach, *On Safety and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as Safe Country of Origin and a Safe Third Country*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 24.2022, pp. 570-599, pp. 588-589.

79. Per una panoramica della situazione giuridica dei richiedenti asilo in Tunisia, V. Badalic, *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*, n. 20.2019, pp. 85-100.

80. Così M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 98-103.

81. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di L. Ferrajoli, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 5-40, spec. p. 25.

82. *Loi n. 68-7 du 8 mars 1968, relative à la condition des étrangers en Tunisie*.

83. *Loi n. 75-40 du 14 mai 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage*.

sottragga all'espulsione conseguente all'ingresso irregolare (art. 26). Il quadro legislativo è stato inasprito dalla legge organica n. 6 del 2004<sup>84</sup>, che ha modificato la legge del 1975 rafforzando il controllo delle frontiere nazionali e criminalizzando il supporto di qualsiasi tipo, «anche a titolo di volontariato», all'entrata o all'uscita clandestina di una persona dal territorio tunisino<sup>85</sup>. Anche solo fornire informazioni che possano agevolare il soggetto costituisce una fattispecie di reato punibile con tre anni di reclusione e una sanzione pecuniaria (art. 38). Il legislatore è dunque andato al di là del suo scopo originario di lotta contro i cd. *passeurs* – coloro che organizzano i viaggi illegali per i migranti, dietro un lauto corrispettivo – attuando un quadro repressivo che colpisce anche chi, scientemente o meno, presta assistenza anche temporanea a soggetti in evidente difficoltà<sup>86</sup>.

Peraltro, è vero che a seguito della modifica del 2004, l'articolo 43, comma 3, della legge n. 40 del 1975 prevede che tutti coloro che entrino in territorio tunisino in maniera irregolare e senza i documenti necessari saranno respinti dall'autorità di pubblica sicurezza, «fatta salva l'applicazione delle convenzioni internazionali in vigore e segnatamente della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *status* dei rifugiati». È però necessario che i soggetti che accedono al territorio tunisino senza il permesso di farlo manifestino immediatamente la loro volontà di chiedere l'asilo, ciò che implica la conoscenza di una tale possibilità, nonché delle modalità tramite le quali agire.

Fondamentale si rivela allora il ruolo delle associazioni a tutela dei diritti che lavorano ai confini del Paese, che accolgono gli stranieri al momento del loro ingresso e li informano su come presentare domanda di protezione. La prima fase è quella della preregistrazione delle domande, di cui si occupa il *Conseil tunisien pour les réfugiés* (CTR), organizzazione umanitaria nazionale non governativa operante nel campo dell'asilo creata nel giugno 2016 i cui uffici si trovano a Tunisi, Médenine, Sfax, Gabes, Zarzis e Sousse, assieme a *Croissant Rouge Tunisien*, associazione attiva sul territorio dal 1957. Entrambe le associazioni lavorano in collaborazione con l'UNHCR, la cui presenza nel Paese è assicurata dal 1957, ma con il quale il governo tunisino ha siglato un Accordo di cooperazione il 18 giugno 2011 che garantisce formalmente all'Alto Commissariato la possibilità di operarvi con riguardo a ogni aspetto della gestione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In assenza di un organo competente a tal fine designato, è proprio l'UNHCR a fungere da autorità decidente sul riconoscimento dello *status* di rifugiato. Tuttavia, la procedura di determinazione dello *status* di rifugiato è sommaria, e non rispettosa del principio del giusto processo<sup>87</sup>. Ai richiedenti, spesso ignari dei loro diritti, non viene garantita l'assistenza legale, né tantomeno un servizio di interpretariato in una lingua a loro comprensibile, al fine della conoscibilità degli atti procedurali che li riguardano.

Inoltre, è stato rilevato che «there is an informal agreement between UNHCR staff members on the nationalities which can be potentially considered as asylum seekers and those who cannot, and this would be reflected on the refugee status recognition rates for each nationality. Syrian and Eritrean nationals are amongst those who can aspire to be recognized as refugees, while persons from Sub Saharan Africa can generally not»<sup>88</sup>. Le

84. *Loi n. 2004-6 du 3 février 2004, modifiant la loi n. 75-40 du 14 mai 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage.*

85. *Loi n. 2004-6 du 3 février 2004, cit., artt. 38-53.*

86. S. Ben Achour, M. Ben Jemia, *Plaidoyer pour une réforme des lois relatives aux migrants, aux étrangers et à la nationalité en Tunisie*, Sousse, Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2014, pp. 8-15.

87. H. Ben Othman, *Les étrangers vulnérables en droit tunisien, cit., p. 63.*

88. M. Giuffrè, C. Denaro, F. Raach, *On Safety and EU Externalization of Borders, cit., p. 590.*

decisioni risultano infatti alquanto standardizzate, riproponendo sovente uno schema predefinito<sup>89</sup> che sostanzialmente varia al variare dell'origine del richiedente. A tal proposito, non è raro che soggetti con la cittadinanza di un Paese ritenuto generalmente sicuro non vengano nemmeno registrati dall'UNHCR oppure, ove ciò accada, debbano attendere per un lasso temporale maggiore<sup>90</sup>. Chiaramente, anche la scarsità di risorse umane e finanziarie a disposizione deve essere considerata a parziale spiegazione delle problematiche rilevate.

In caso di decisione negativa sulla domanda di asilo, è prevista la possibilità per lo straniero di ricorrere in secondo grado. A decidere, però, sarà ancora una volta l'UNHCR, che funge dunque da giudice di appello delle sue stesse decisioni.

In attesa dell'esito della propria domanda, al richiedente asilo viene fornita dall'Alto Commissariato una *Carte de demandeur d'asile*, la cui utilità è invero alquanto limitata<sup>91</sup>. Segnatamente, non trattandosi di un permesso di soggiorno, essa non garantisce l'accesso ai servizi pubblici – su tutti, la scuola e la sanità<sup>92</sup> – né al mercato del lavoro legale<sup>93</sup>. Non è prevista per i richiedenti asilo alcuna eccezione a quanto disposto dall'articolo 258-2 del Codice del lavoro tunisino, ai sensi del quale «Qualsiasi straniero che voglia esercitare in Tunisia un lavoro retribuito di qualsiasi natura, deve essere munito di un contratto di lavoro e di un permesso di soggiorno dove si menzioni “autorizzato a esercitare un lavoro retribuito in Tunisia”». Inoltre, non soltanto la *Carte de demandeur d'asile* non sostituisce né agevola in alcun modo l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma permane altresì il “principio di preferenza nazionale”, previsto nel medesimo articolo: «L'assunzione degli stranieri non può essere effettuata allorché esistano delle competenze tunisine nelle specialità a cui l'assunzione si riferisce»<sup>94</sup>.

Una tale situazione rende i richiedenti asilo estremamente vulnerabili ed esposti al rischio di divenire oggetto di tratta, un fenomeno assai diffuso in Tunisia<sup>95</sup>. E sebbene sia da salutare con favore l'adozione nel 2016 di una legge relativa alla prevenzione e alla lotta contro la tratta delle persone, che ha istituito una Istanza nazionale di lotta contro la tratta delle persone (INLCTP, *Instance Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes*), le scarse risorse a sua disposizione sono tali da compromettere gravemente l'efficacia delle sue azioni<sup>96</sup>.

Particolarmente esposti al rischio di divenire oggetto di tratta sono, tra gli altri, i cd. *déboutés de l'asile*, coloro la cui domanda di protezione sia stata rigettata dall'UNHCR, divenendo dunque per lo Stato tunisino dei migranti presenti sul territorio in maniera irregolare. Si apre per questi soggetti un vuoto di tutela che li condanna a una situazione di limbo: da un lato, non possono accedere al mercato del lavoro regolare; dall'altro,

89. N. Haon, *Tunisie: pas de printemps pour les migrants*, in *Plein droit*, n. 3.2012, pp. 31-35.

90. Così M. Giuffré, C. Denaro, F. Raach, *On Safety and EU Externalization of Borders*, cit., p. 591.

91. Si veda l'analisi di R. Biggi, «La carte de réfugié ne sert à rien dans ce pays!» *Ethnographie de l'abandon multiple vécu par les demandeurs d'asile subsahariens. Le cas de l'UNHCR en Tunisie*, in *Revue IBLA*, n. 2.2023, pp. 219-246.

92. Su cui C. Arfa, *Mapping refugees and migrants' access to health care in Tunisia*, in *European Journal of Public Health*, n. 30.2020.

93. M. Giuffré, C. Denaro, F. Raach, *On Safety and EU Externalization of Borders*, cit., p. 591.

94. *Loi n. 66-27 du 30 avril 1966 promulquant le code du travail* (così come successivamente emendata).

95. Si veda il Report di *Terre d'asile Tunisie* intitolato *Regard sur la traite transnationale des êtres humains en Tunisie: Observations du projet de renforcement des capacités des OSC pour mieux lutter contre la traite en Afrique*, pubblicato nel 2020, disponibile via <https://www.terre-asile-tunisie.org/index.php/ressources/nos-publications/etudes-et-livrets>.

96. A. El Ghali, A. Chemlali, *Ne rien faire et ne rien laisser faire. Les enjeux de la non-politique migratoire tunisienne*, in *Revue tunisienne de Science Politique*, n. 1.2022, pp. 81-105, spec. pp. 88-89.

difficilmente riescono a lasciare la Tunisia, poiché per farlo devono prima pagare la sanzione pecuniaria prevista dalla legge nazionale per il soggiorno irregolare sul territorio, la cui somma è spesso impossibile da saldare per i migranti<sup>97</sup>.

I *déboutés de l'asile* si ritrovano allora in una situazione di detenzione arbitraria, stipati in Centri a tal fine predisposti in condizioni precarie, nell'attesa di essere trasportati (spesso con la forza) fuori dai confini tunisini o rinviati nel proprio Paese di origine. La *International Organization for Migration* (IOM) promuove un programma di aiuto per il rimpatrio volontario, fornendo supporto logistico e una piccola somma di denaro per coloro che scelgano di lasciare la Tunisia e tornare in patria. Tuttavia, i programmi sono ampiamente ineffettivi, considerando che pochissimi decidono di ritornare nel luogo dal quale sono fuggiti molti anni prima. Evidentemente, partire per l'Europa via mare, affidandosi ai *passeurs*, appare spesso come unica soluzione possibile<sup>98</sup>.

I Centri di detenzione sono dei non-luoghi, dei quali non è nemmeno possibile conoscere il numero preciso nel Paese, ove sono allocati anche innumerevoli stranieri mai riusciti a presentare la loro domanda di protezione. Le associazioni di tutela dei diritti, i giornalisti e gli avvocati hanno bisogno di un'autorizzazione rilasciata dal Ministero dell'interno per accedervi, non facile da ottenere, cosa che limita fortemente la possibilità dei soggetti detenuti di essere informati sui loro diritti e di ottenere tutela legale. Del resto, la normativa nazionale pertinente non menziona la detenzione amministrativa, seppur emendata nel corso degli anni ma mai adattata alla realtà dei fatti. Ben cosciente del problema, il legislatore ha però preferito ignorarlo, creando una pericolosa lacuna per cui nessuna garanzia procedurale esiste quanto alle modalità di detenzione, alla durata, alle condizioni da assicurare a chi ne sia destinatario<sup>99</sup>.

Assai noti, tra gli altri, il Centro di El Wardiya, all'interno del quale le condizioni di permanenza in violazione dei diritti umani sono state a più riprese denunciate<sup>100</sup>, e quello di Ben Guerden a Médenine, conosciuto per essere stato chiuso nel 2019 tramite decreto ministeriale in ragione delle condizioni disumane nelle quali si trovavano i migranti presenti nella struttura<sup>101</sup>, per poi essere successivamente riaperto.

Nel luglio 2020, il Tribunale amministrativo di Tunisi ha a tal proposito reso una decisione storica<sup>102</sup>. Adito in via cautelare da un gruppo di migranti presenti a El Wardiya, col supporto di alcune associazioni, il giudice ha ordinato la sospensione della loro

---

97. Assai interessante in tal senso la scheda informativa *Info droits – Séjour* redatta nel 2021 da *Terre d'asile Tunisie* e distribuita tra i migranti dall'associazione. Nella sezione relativa al rifiuto di vedersi riconosciuto un permesso di soggiorno in Tunisia, si legge: «J'accumule des pénalités de 20 TND par semaine de séjour irrégulier (plafonnées à 3000 TND) et je risque d'être arrêté(e), placé(e) en détention ou reconduit(e) aux frontières. Dans la pratique, l'état Tunisien ne prend pas en charge les frais des procédures d'expulsion, qui sont à la charge de la personne migrante. Si je ne suis pas en mesure de payer les charges, ma détention peut se prolonger. J'ai le droit d'accéder aux soins, par contre le statut irrégulier m'empêche d'accéder à un emploi formel, à la couverture sociale et à l'aide juridictionnelle». La scheda è disponibile su <https://www.terre-asile-tunisie.org/index.php/38-actualites/actualites-mdm/781-les-info-droits-de-terre-d-asile-tunisie-3-sejour>.

98. Si veda il documento redatto da *Terre d'asile Tunisie* intitolato *Portraits de migrants Description de l'immigration en Tunisie par les migrants accompagnés à la permanence d'accueil de Terre d'Asile Tunisie de janvier 2014 à mars 2016*, pubblicato nel 2016 e disponibile su <https://www.terre-asile-tunisie.org/> (spec. pp. 22-25).

99. H. Ben Othman, *Les étrangers vulnérables en droit tunisien*, cit., pp. 67-68.

100. Si veda il report di FTDES *Migrants placed in the Wardia Centre: detained, then deported or forcibly returned*, pubblicato nel 2019 e disponibile su <https://ftdes.net/publicationsftdes/>.

101. S. Ben Achour, *Les libertés individuelles des étrangères et des étrangers en Tunisie*, cit., p. 13.

102. Le decisioni di Tribunale non sono accessibili al pubblico. Le informazioni qui riportate provengono dai colloqui svolti dall'A. in Tunisia.

detenzione, in quanto contraria al diritto tunisino nonché ai vincoli internazionali sottoscritti, segnatamente al Patto sui diritti civili e politici del 1966 e alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984. L'autorità giurisdizionale ha accolto le doglianze dei ricorrenti quanto alla carenza di una notifica scritta a giustificazione della detenzione, perpetrata peraltro in assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale<sup>103</sup>. Tuttavia, a conoscenza di chi scrive, la decisione di merito sul ricorso in annullamento della misura di privazione della libertà personale non è mai stata resa, né altri giudici si sono espressi sulla scia del Tribunale amministrativo di Tunisi. La situazione, dunque, non è mai cambiata.

### 3.2. ... e nuove preoccupanti certezze

Il quadro fin qui tracciato, già di per sé idoneo a far dubitare dell'opportunità della qualificazione della Tunisia come Paese terzo sicuro, è notevolmente peggiorato nel corso degli ultimi anni, rendendo ancor più difficile giustificare la scelta italiana ed europea di ritenere il vicino nordafricano un partner rispettoso dei diritti dei migranti, col quale stringere accordi come avvenuto col MoU.

Pare opportuno premettere come tale cambiamento non sia da ricercare in un inasprimento dell'impianto normativo, che non ha subito alcuna modifica peggiorativa in tema di stranieri nei tempi più recenti. Anzi, risale al 2018 l'approvazione della legge contro il razzismo che ha reso la Tunisia il primo Paese della regione MENA dotato di un impianto normativo che sanziona la discriminazione razziale e ne tutela le vittime<sup>104</sup>.

La cornice rimane quella già delineata, basata su una legislazione scarna e risalente, emendata nel corso degli anni ma mai capace di dotare la Tunisia di una vera e propria politica migratoria, che concili le imprescindibili esigenze di tutela del territorio e della comunità di accoglienza con quelle altrettanto imperative di garanzia dei diritti umani. A mutare è piuttosto la prassi, segnatamente la linea della politica nazionale e, conseguentemente, dell'autorità di pubblica sicurezza tunisina. Dalla retorica della "tolleranza" delle migliaia di stranieri irregolari che lavorano in nero nel Paese, a quella dell'intolleranza, dove questi soggetti prima invisibili iniziano ad emergere.

L'idea condivisa da molti in Tunisia è quella di un razzismo latente nella società<sup>105</sup>, che è stato risvegliato dall'aggravarsi della crisi socioeconomica del Paese, colpito da un elevato tasso di disoccupazione, una generalizzata precarietà economica dei cittadini e una inedita difficoltà nel procurarsi i beni alimentari di prima necessità, come lo zucchero o la farina, introvabili o venduti a prezzi inaccessibili per i più<sup>106</sup>. È in tal senso emblematica la serrata campagna anti-immigrazione portata avanti sui social media dal *Parti nationaliste tunisien* a partire dal dicembre 2022<sup>107</sup>, le cui tesi sovraniste e xenofobe sono state riprese nel discorso

103. FTDES, *Une décision sans précédent en Tunisie: le Tribunal administratif suspend la détention de 22 migrants détenus arbitrairement au centre d'accueil et d'orientation El Ouardia*, luglio 2020.

104. *Loi organique n. 2018-50 du 23 octobre 2018, relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*.

105. Questa frase e altre affermazioni similari sono state riferite da più di una delle persone con le quali l'Autrice ha potuto dialogare durante il suo soggiorno in Tunisia. Y. Akrimi, *Droits des migrants subsahariens en Tunisie: une chaîne de vulnérabilités*, in *Brussels International Center*, 2021, sostiene che «les migrant.e.s. subsaharien.n.e.s en Tunisie font face à un racisme ancré dans la société» (p. 4).

106. V. Geisser, *Tunisie, «la chasse aux migrants subsahariens est ouverte». Comme la pionnière de la démocratie dans le monde arabe est devenue le théâtre d'un racisme d'Etat*, in *Migrations société*, n. 1.2023, pp. 7-20, p. 9.

107. D. Belayachi, *Le Parti nationaliste tunisien, micro-formation complotiste surfant sur le ressenti anti-Subsahariens*, in *France24*, <https://observers.france24.com/fr/>, marzo 2023.

pronunciato dal Presidente Saïed il 21 febbraio 2023 con l'occasione di una riunione del Consiglio di sicurezza nazionale, durante il quale il Capo di Stato ha lanciato un appello ai cittadini a lottare contro le "orde di migranti clandestini" presenti nel Paese, indicandoli come "fonte di violenze e crimini". Secondo Saïed, esisterebbe "un piano criminale per cambiare la composizione demografica della Tunisia" – piano di cui gli ideatori non sono però identificati – per contrastare il quale è necessario attuare misure severe di lotta all'immigrazione illegale, inclusi il rafforzamento dei controlli e l'espulsione degli immigrati irregolari<sup>108</sup>.

Le parole del Presidente hanno sortito un duplice effetto. Da un lato, numerose associazioni di tutela dei diritti, tunisine e internazionali, ne hanno denunciato la gravità, anche in riferimento ai preoccupanti avvenimenti che ne sono succeduti. E infatti, dall'altro lato, il discorso – diffuso sulla pagina *Facebook* ufficiale della Presidenza<sup>109</sup> – ha generato un'ondata di violenza, verbale e fisica, contro numerosi migranti subsahariani presenti, anche in maniera oramai pressoché stabile, in Tunisia<sup>110</sup>. Molti datori di lavoro (irregolare ma, come detto, fino ad allora perfettamente "tollerato" in quanto utile a portare avanti le attività più faticose con una manodopera meno costosa) e proprietari degli immobili dati in locazione agli stranieri hanno interrotto qualsiasi rapporto con loro, nel timore di essere incriminati per supporto ai clandestini, ai sensi delle menzionate leggi n. 7/1968 e n. 40/1975, la cui applicazione si è fatta più severa sulla scia della politica della "tolleranza zero" annunciata da Saïed<sup>111</sup>.

*Avocats Sans Frontières* ha riportato numerose denunce di trattamenti discriminatori perpetrati tanto dai cittadini quanto dalle forze di pubblica sicurezza. Da una parte, pestaggi e insulti; dall'altra, perquisizioni e arresti fondati sulla provenienza dei soggetti, interrogatori nei commissariati anche per i migranti regolari, arresti dei lavoratori in nero, in particolare nelle città a maggiore presenza straniera<sup>112</sup>. Sulla stessa linea anche *Amnesty*, che ha rilevato un intensificarsi degli attacchi violenti a danno dei subsahariani a seguito delle dichiarazioni menzionate, che avrebbe «déclenché une flambée de violence raciste à l'égard des Noir·e·s: des groupes sont descendus dans la rue et ont attaqué des migrant·e·s, des étudiant·e·s et des demandeurs et demandeuses d'asile noirs, et des policiers ont procédé à l'arrestation et à l'expulsion de nombre d'entre eux»<sup>113</sup>. Le preoccupazioni sono state condivise anche dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale delle Nazioni Unite, che in una dichiarazione del 31 marzo 2023 si è detto "allarmato" e "profondamente preoccupato" dalla situazione, chiedendo alle autorità tunisine di rispettare gli obblighi internazionali in tema di diritti umani, astenersi da qualsiasi discorso razzista e condannare pubblicamente qualsiasi atto discriminatorio da parte della forza di pubblica sicurezza o di soggetti privati, prendendone le distanze e impegnandosi a contrastarli<sup>114</sup>.

108. R. Ben Khalifa, M. Mabrouk, *Discours sur l'immigration subsaharienne en Tunisie: le grand malentendu!*, in *Confluences Méditerranée*, n. 2.2023, pp. 91-106.

109. <https://www.facebook.com/watch/?v=2747297918745203>.

110. S. Parikh, *Comment la Tunisie produit des migrants irréguliers*, in *Plein droit*, n. 4.2023, pp. 35-38.

111. Così V. Geisser, *Tunisie, «la chasse aux migrants subsahariens est ouverte»*, cit. p. 13.

112. Si veda il rapporto annuale 2023 di *Avocats Sans Frontières*, e in particolare il paragrafo *ASF en Tunisie* (pp. 42-44). Il documento è disponibile al link <https://asf.be/publication/rapport-annuel-2023/?lang=fr>.

113. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/03/tunisia-presidents-racist-speech-incites-a-wave-of-violence-against-black-africans/>.

114. Il testo del comunicato ufficiale è disponibile su [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FSWA%2FTU.N%2F9716&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FSWA%2FTU.N%2F9716&Lang=en).

Secondo *Human Right Watch*, «Although Black African foreigners have been the subject of discrimination and sporadic racist assaults in Tunisia for years, they suffered a surge in attacks after the president's speech, including violent assaults, robberies, and vandalism by Tunisian citizens, arbitrary evictions by landlords, and job terminations by employers»<sup>115</sup>.

Nel dicembre 2023, l'Organizzazione Mondiale Contro la Tortura (OMCT) ha pubblicato un documento indicativamente intitolato *Les routes de la torture: Cartographie des violations subies par les personnes en déplacement en Tunisie*, nel quale sono riportate le numerose violazioni dei diritti umani dei migranti perpetrate nel Paese tra luglio e novembre 2023, restituendo un quadro drammatico<sup>116</sup>. È proprio il luglio 2023 a costituire secondo OMCT un momento di svolta nell'intensità e nella tipologia di violazioni dei diritti umani dei migranti commesse in Tunisia, sebbene queste siano senz'altro preesistenti<sup>117</sup>. Merita allora ricordare che è proprio nel mese di luglio dello stesso anno che l'UE ha siglato il MoU con la Tunisia.

È in questo periodo, infatti, che si è intensificata l'ondata di arresti arbitrari dei migranti subsahariani da parte della *Garde nationale* e dell'esercito tunisini, registrati in tutto il territorio. Proprio per evitare di essere perseguiti, in molti sono stati costretti a fuggire dai loro luoghi di permanenza abituale, spinti a rifugiarsi ai confini del Paese e a vivere in condizioni estremamente precarie. Così, nelle città tunisine con maggiore presenza straniera (su tutte, Sfax, la cui vicinanza con l'isola di Lampedusa la rende uno dei principali porti di partenza per l'Italia) e nei centri periferici affollati di stranieri in fuga (come El Aamra, El Jédériya e Kasserine) la situazione è divenuta di complessa gestione, facendo registrare scontri tra gli abitanti e i migranti, episodi di violenza e proteste infuocate.

Numerose sono le testimonianze di migranti che evidenziano come sia oramai prassi per l'autorità di pubblica sicurezza tunisina quella di non controllare nemmeno l'eventuale possesso di documenti che permettano il soggiorno regolare, né di verificare se il soggetto abbia presentato una richiesta di asilo presso l'UNHCR. Peraltro, è assai frequente che gli arresti avvengano senza la notifica delle motivazioni, sì da impedire anche la possibilità di difendersi contro il capo di imputazione formulato. A coloro che spesso non conoscono ragione e durata del loro arresto non viene garantita l'assistenza legale, né il supporto di un traduttore che renda comprensibile quanto sta avvenendo.

Quando i migranti arrestati vengono sottoposti a misure di *garde à vue* (assimilabile alla custodia cautelare), ciò avviene in totale violazione delle garanzie a tal fine predisposte dall'art. 13-*bis* del codice di procedura penale, secondo cui «In caso di reati flagranti, il sospettato può essere trattenuto in custodia cautelare solo per il tempo necessario al suo interrogatorio, senza che questo superi le ventiquattro ore, e ciò previa autorizzazione del procuratore della Repubblica con qualsiasi mezzo che lasci una traccia scritta»; è altresì previsto l'obbligo per l'ufficiale di polizia di redigere un verbale che contenga tutte le informazioni relative al sospetto reato e alla misura di *garde à vue*, nonché un elenco dei diritti di chi ne viene colpito<sup>118</sup>.

115. Si veda il Report di *Human Rights Watch* sulla Tunisia per l'anno 2024, disponibile via <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/tunisia-0#284910>.

116. Il Report è disponibile al link <https://omct-tunisie.org/2023/12/18/les-routes-de-la-torture/>.

117. M. Romdhani, *La situation des Subsahariens en Tunisie. L'exemple du camp de Choucha et la création d'un hotspot en Libye*, in *Hommes et Migrations*, n. 1.2020, pp. 53-57.

118. *Loi n. 68-23 du 24 juillet 1968, portant refonte du Code de procédure pénale*. L'art. 13-*bis* è stato aggiunto con *Loi n. 2016-5 du 16 février 2016, modifiant et complétant certaines dispositions du code de procédure pénale*.

Numerosi stranieri arrestati e poi rilasciati riportano la confisca dei loro documenti da parte della polizia, compreso il passaporto, ostacolando così l'ingresso in un altro Paese o l'ottenimento dell'asilo, nel caso in cui il Paese di provenienza ne giustifichi la concessione<sup>119</sup>.

In tale contesto, vale la pena rilevare come i programmi di facilitazione al rimpatrio volontario sostenuti da IOM, fino a poco fa ben poco utilizzati (*supra*), abbiano conosciuto nel corso dell'ultimo anno un rinnovato successo. Secondo quanto dichiarato dalla IOM stessa, dal 1° gennaio al 23 luglio 2024, più di 4.100 migranti di 28 Paesi differenti sarebbero rientrati in patria in maniera volontaria dalla Tunisia<sup>120</sup>. L'aumento è di circa il 200% rispetto all'anno 2023. FTDES ha tuttavia messo in discussione la volontarietà di una tale scelta, imputandola al clima eccessivamente ostile ormai presente in Tunisia nei confronti dei subsahariani<sup>121</sup>. Anche in seno alle Nazioni Unite sono state evidenziate le "preoccupazioni" che tali programmi di rimpatrio suscitano, «poiché le esigenze di protezione dei migranti possono essere facilmente trascurate e/o essi potrebbero essere respinti in luoghi dove rischiano la tortura o altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, o essere vittima di sparizione forzata. È stato riferito che ad alcuni migranti è stato chiesto di firmare moduli in arabo che non capivano»<sup>122</sup>. L'Italia supporta economicamente i programmi di rimpatrio volontario in Tunisia. Più specificatamente, nel 2021 il nostro Paese ha finanziato il progetto gestito da OIM *Enhancing Response Mechanisms and Assistance to Vulnerable Migrants in Tunisia*, assicurando una cifra iniziale di 2 milioni di euro, aumentati a più di 6 milioni nei due anni successivi. Il denaro, originariamente destinato alle operazioni umanitarie e alla tutela dei migranti in situazioni di maggiore vulnerabilità, è stato poi destinato in larga parte proprio ai programmi di rimpatrio volontario assistito<sup>123</sup>. L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e l'Associazione Spazi Circolari si erano rivolte al Tar per chiedere in via cautelare la sospensione dell'ultimo trasferimento di 3 milioni di euro, adducendo che il sostegno a questi programmi avrebbe condotto al rimpatrio di soggetti particolarmente vulnerabili che necessitano di una protezione effettiva ed adeguata, in questo modo negata, non esistendo peraltro alcuna garanzia che il denaro sarebbe stato speso in maniera rispettosa del principio di *non-refoulement*. «In assenza di idonee garanzie, in una situazione di violenza indiscriminata e senza la possibilità di ottenere un'adeguata protezione da parte dello Stato, i rimpatri volontari dalla Tunisia rischiano quindi di configurare delle vere e proprie "espulsioni mascherate"»<sup>124</sup>. Il respingimento dell'istanza cautelare per carenza di *periculum in mora* da

119. OMCT, *Les routes de la torture*, cit.

120. La dichiarazione proviene da un post di Facebook sulla pagina ufficiale di IOM Tunisia, consultabile al link [https://www.facebook.com/iomtunis/posts/900858228747208?ref=embed\\_post](https://www.facebook.com/iomtunis/posts/900858228747208?ref=embed_post).

121. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/06/27/dans-l-impasse-en-tunisie-de-plus-en-plus-de-migrants-rapatries-dans-leur-pays-d-origine\\_6244764\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/06/27/dans-l-impasse-en-tunisie-de-plus-en-plus-de-migrants-rapatries-dans-leur-pays-d-origine_6244764_3212.html).

122. *Mandats du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants; du Groupe de travail sur la détention arbitraire; du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires; du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays; de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée; du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences; de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants; de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles*, Ginevra, 17 agosto 2023, disponibile via <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28291>.

123. Si veda il report di ASGI, *Strategie legali di contrasto alle politiche di esternalizzazione. Il contenzioso sperimentato in relazione alla cooperazione italo-tunisina*, in ASGI, <https://www.asgi.it/>, luglio 2024, pp. 10-11.

124. *Ivi*, p. 11.

parte del Tar è stato impugnato dinanzi al Consiglio di Stato dalle associazioni; il Supremo giudice amministrativo ha accolto l'appello cautelare e intimato al Tar di pronunciarsi sul merito<sup>125</sup>.

Peraltro, anche la volontà del governo tunisino di favorire il più possibile il rientro dei migranti presenti nel Paese è chiara. Già nel marzo 2023, pochi giorni dopo il discorso di Saïed, la Presidenza della Repubblica, il governo e il Ministero degli affari esteri avevano annunciato l'esonero dalle sanzioni pecuniarie maturate per l'ingresso e il soggiorno irregolari sul territorio nei confronti degli stranieri che desiderino lasciare la Tunisia nel quadro di un rimpatrio volontario, assistiti dall'IOM o da una Rappresentanza diplomatica del proprio Paese<sup>126</sup>.

Tuttavia, se le politiche di non-accoglienza tunisine sollecitano (o, forse, costringono) alcuni a rimpatriare, molti altri sono invece spinti a tentare la via del mare, aumentando così il bacino di potenziali richiedenti asilo in arrivo verso l'Europa.

Spesso, il destino di quanti vengono arrestati in maniera arbitraria per strada, sul posto di lavoro o presso il proprio domicilio è comune a quello dei numerosi migranti intercettati nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere l'Europa dalle coste tunisine, così come di quanti vi si trovino in attesa di partire, ma vengano arrestati prima di farlo: essere espulsi nel deserto. Invero, le espulsioni collettive nel deserto dei soggetti di origine subsahariana non sono una novità per la Tunisia, che tuttavia ne ha nettamente intensificato l'uso a partire dal 2023<sup>127</sup>, specialmente a seguito degli arresti massivi nelle aree del Paese con maggiore presenza di migranti.

È ad esempio quanto avvenuto a Sfax tra il 2 e il 5 luglio 2023, quando centinaia di subsahariani – regolari, richiedenti asilo e clandestini – sono stati costretti a salire su dei bus che li hanno condotti alla frontiera con la Libia o a quella con l'Algeria, per poi essere lasciati nel deserto senza acqua né cibo sufficienti, respinti sia dall'autorità di frontiera tunisina che da quelle dei Paesi vicini. Solamente *Croissant Rouge Tunisien* è stata autorizzata, l'8 luglio, ad accedere alle aree nelle quali si trovavano i migranti, prestando i soccorsi possibili ed evacuando più di 700 di loro. Molti altri sono deceduti, oppure non hanno potuto lasciare la frontiera libica<sup>128</sup>. Peraltro, alcuni migranti hanno documentato atti di violenza perpetrati dall'autorità di pubblica sicurezza tunisina proprio al confine con la Libia; per evitare che i migranti ritornassero verso la Tunisia, la polizia avrebbe utilizzato lacrimogeni e sparato dei colpi di avvertimento<sup>129</sup>.

Non si è comunque trattato di un episodio isolato. Secondo numerose testimonianze, a partire dalla metà di settembre 2023 le forze di polizia tunisine avrebbero iniziato a deportare decine (e in alcuni casi centinaia) di migranti, rifugiati e richiedenti asilo verso la Libia<sup>130</sup>. Parallelamente, centinaia di persone verrebbero periodicamente deportate verso l'Algeria, a seguito delle retate di polizia concentrate principalmente a Tunisi, Sfax e El

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

126. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/03/04/des-centaines-de-ressortissants-d-afrique-subsaharienne-rapatries-de-tunisie\\_6164160\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/03/04/des-centaines-de-ressortissants-d-afrique-subsaharienne-rapatries-de-tunisie_6164160_3212.html).

127. Si veda il rapporto della ONG francese CCFD-Terre Solidaire intitolato *Lumière sur les financements français et européens en Tunisie: la coopération migratoire au prix des droits humains?*, pubblicato nel maggio 2024, disponibile via <https://ccfd-terresolidaire.org/lumiere-sur-les-financements-francais-et-europeens-en-tunisie/>.

128. Report di *Human Rights Watch* sulla Tunisia per l'anno 2024.

129. OMCT, *Les routes de la torture*, cit.

130. *Ibidem*.

Amra<sup>131</sup>. Proprio nel mese di settembre, *Human Rights Watch* ha denunciato l'espulsione collettiva nel deserto, verso la frontiera algerina, di più di 100 persone che erano state intercettate in mare dalla guardia costiera tunisina<sup>132</sup>. Alcune associazioni segnalano una diffusa rete di attività criminali di traffico di migranti al confine algerino, dove la presenza di  *passeurs* e trafficanti sarebbe pressoché normalizzata<sup>133</sup>.

Secondo *Le Monde*, tra giugno e ottobre 2023, almeno 3.700 migranti sarebbero stati abbandonati nel deserto, bloccati senza viveri e a temperature elevate nelle "zone tampone" tra la Tunisia e la Libia o l'Algeria; numerosi i morti e i dispersi<sup>134</sup>. Molti soggetti testimoniano che le forze di pubblica sicurezza obbligano sovente le persone a salire sui mezzi di trasporto, anche contro la loro volontà, spesso indicando come meta un luogo sicuro nel quale trovare riparo, salvo poi lasciarli nel nulla<sup>135</sup>.

L'agenzia di stampa *Reuters*, dopo aver avuto accesso a un rapporto riservato delle Nazioni Unite sui diritti umani redatto nell'aprile 2024, ha pubblicato un articolo descrivendone il contenuto, a testimoniare come, dopo aver rastrellato i migranti in mare, la guardia costiera tunisina li abbia consegnati alle milizie presenti in territorio libico, dove subiscono, estorsioni, torture e uccisioni e sono sottoposti a lavori forzati<sup>136</sup>.

Secondo quanto sostenuto dalle Nazioni Unite nell'aprile 2024 sulla base del lavoro svolto da UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*), «Migrants and asylum-seekers continued to be expelled from Tunisia near the areas of Nalut, Tiji and Ghadamis in Libya. As at 28 March, a total of 8,664 migrants and persons in need of international protection had been intercepted at the Tunisia border by the Libyan Ministry of Interior, Ministry of Defence, Libyan border guards and Libyan customs officials, with 29 deaths recorded. Libyan authorities transferred people intercepted at the border to the Assah detention facility operated by Libyan border guards, as well as to detention centres operated by the Directorate for Combating Illegal Migration in Tripoli, and to Bi'r al-Ghanam, an unofficial detention centre. United Nations agencies have limited access to Assah and other official

---

131. *Ibidem*. Si veda anche <https://www.meltingpot.org/2024/05/lescalation-della-deriva-autoritaria-del-regime-tunisino-di-kais-saied/>.

132. <https://www.hrw.org/fr/news/2023/10/10/tunisie-des-migrants-africains-interceptes-en-mer-et-expulses>.

133. OMCT, *Les routes de la torture*, cit. Dalla Libia e dall'Algeria, alcuni migranti vengono poi rinviati verso altri Paesi, rischiando dunque una deportazione a catena. Si veda <https://alarmephonesahara.info/en/blog/posts/assamaka-september-and-october-2023-frequent-mass-deportations-from-algeria-to-niger-continue-deportees-trapped-in-miserable-conditions>.

134. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/10/16/en-tunisie-les-autorites-continuent-de-chasser-des-migrants-a-la-frontiere-algerienne\\_6194823\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/10/16/en-tunisie-les-autorites-continuent-de-chasser-des-migrants-a-la-frontiere-algerienne_6194823_3212.html).

135. «De nombreux rapports font état d'un usage excessif de la force, de violences physiques, d'agressions, d'intimidations, d'extorsions, de tortures, de mauvais traitements, disparitions, les expulsions forcées, le déplacement arbitraire, de traite des êtres humains, de travail forcé, d'exploitation sexuelle et d'autres formes contemporaines d'esclavage à l'encontre de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile d'Afrique subsaharienne, avec l'implication directe ou indirecte – par omission – des autorités tunisiennes et les acteurs privés, sans aucune enquête et protection de la part des forces de l'ordre. Alors qu'ils étaient expulsés vers les frontières militarisées entre la Tunisie et la Libye, plusieurs migrants ont tenté de rentrer en Tunisie mais ils auraient été battus à coups de bâtons et de tuyaux. Selon les informations reçues, certains ont eu des os cassés. Les autorités tunisiennes auraient confisqué les pièces d'identité des migrants et détruit leurs téléphones portables. Elles auraient également promis d'emmener les migrants dans un endroit sûr, mais au lieu de cela, elles les auraient trompés et déportés dans des zones désertiques sans accès aux services de base, notamment la nourriture, l'eau, les kits d'hygiène, les vêtements, les chaussures, les couches pour bébés, les couvertures et les tentes pour se protéger des températures élevées ou basses». Così il citato Rapporto UN del 17 agosto 2023, p. 3. Si veda anche <https://www.lighthousereports.com/investigation/desert-dumps/>.

136. <https://www.reuters.com/world/africa/migrant-expulsions-tunisia-libya-fuel-extortion-abuse-un-briefing-2024-06-11/>.

detention centres for the provision of life-saving humanitarian assistance. Conditions in official and unofficial detention centres have deteriorated owing to limited humanitarian access and the greater numbers of individuals detained»<sup>137</sup>.

Più di recente, circa 500 migranti – tra cui molti richiedenti asilo e famiglie con bambini piccoli – sgomberati nel maggio 2024 dalle sedi di UNHCR e OIM di Tunisi dinanzi alle quali si erano accampati sono stati fatti salire su dei bus e condotti o alla frontiera libica e algerina, oppure in luoghi distanti dai Centri abbandonati, e lì abbandonati senza acqua, cibo o medicinali. Nonostante il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite abbia esortato la Tunisia a fornire assistenza, a seguito di ricorsi presentati da alcuni migranti grazie anche al supporto di ASGI, questi «compresi i minori, sono stati arrestati e detenuti per circa una settimana e processati per ingresso irregolare nel Paese. Alcuni di loro, al termine del processo, conclusosi con la loro scarcerazione, sono stati deportati in Algeria»<sup>138</sup>.

È divenuta capillare la sorveglianza da parte dell'autorità di pubblica sicurezza nei principali luoghi di partenza dei migranti diretti in Italia, specialmente a El Amra, Sfax, Mahdia e Zarzis, dove migliaia di loro attendono di salpare illegalmente stipati in alloggi di fortuna in condizioni precarie, nascondendosi all'autorità di pubblica sicurezza. Le operazioni di contrasto ai trafficanti si sono fortemente intensificate a seguito della firma del MoU, così come le operazioni di *pull-back* dei migranti in fuga che riescono a lasciare la costa tunisina. Secondo il FTDES, nel corso del 2023 sarebbero stati intercettati e riportati in Tunisia 48.805 migranti in partenza; i dati del Ministero dell'interno tunisino parlano, per lo stesso anno, di 80.636 persone<sup>139</sup>. La medesima fonte riporta di 38.372 soggetti intercettati nel corso del 2022, 25.657 per il 2021 e 13.466 per il 2020<sup>140</sup>.

L'aumento delle attività di intercettazione delle partenze ha fatto registrare un incremento delle «pratiche violente delle guardie costiere [che] hanno reso la traversata più pericolosa, essendo stati numerosi i naufragi causati dalle manovre di questi ultimi»<sup>141</sup>. In effetti, le associazioni di tutela dei migranti denunciano «almeno dal 2019 i comportamenti scorretti commessi dai membri della *Garde nationale maritime* (GNM) nei confronti delle persone di origine subsahariana. Il contesto sembra tuttavia peggiorare in maniera significativa negli ultimi due anni»<sup>142</sup>. Numerose testimonianze raccolte parlano di una vera e propria moltiplicazione dei casi di mancata assistenza alle imbarcazioni di migranti in difficoltà, oppure di volontario ritardo nelle operazioni di salvataggio. Contestualmente, si registra un massiccio uso della violenza per costringere le persone allo spegnimento dei motori, spesso prelevati dalle barche in difficoltà, che rimangono senza in mare aperto.

137. *Report of the Secretary-General*, S/2024/301, 9 aprile 2024.

138. ASGI, *Tunisia, famiglie sudanesi scaricate al confine presentano ricorso al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite*, in ASGI, <https://www.asgi.it/>, giugno 2024. Si vedano anche ASGI, *Strategie legali di contrasto alle politiche di esternalizzazione*, cit., pp. 13-15 e <https://www.infomigrants.net/fr/post/57427/en-tunisie-des-migrants-soudanais-potent-plainte-devant-les-nations-unies-pour-mauvais-traitements>.

139. FTDES, *Rapport trimestrel octobre-decembre 2023*, disponibile via [https://ftdes.net/wp-content/uploads/2024/03/OST\\_FR-1.pdf](https://ftdes.net/wp-content/uploads/2024/03/OST_FR-1.pdf).

140. *Ibidem*.

141. Così il report di *Watch the Med Alarm Phone*, redatto in collaborazione con altri attori della società civile tunisina che hanno preferito mantenere l'anonimato, intitolato *Mer interrompue, Les pratiques illégales et violentes de la Garde Nationale tunisienne en Méditerranée centrale*, pubblicato nel giugno 2024 (p. 12). Il report è scaricabile via [https://alarmphone.org/fr/2024/06/20/mer-interrompue/?fbclid=IwY2XjawE1I9pleHRuA2FlbQIxMQABHZQVvvrPkvTVutzeKqaAKGHt3hRIJouV3P8bCvDBsoF1oEpig1CeFf0MQ\\_aem\\_wJS23B53aGcCvEtqbVvRWw](https://alarmphone.org/fr/2024/06/20/mer-interrompue/?fbclid=IwY2XjawE1I9pleHRuA2FlbQIxMQABHZQVvvrPkvTVutzeKqaAKGHt3hRIJouV3P8bCvDBsoF1oEpig1CeFf0MQ_aem_wJS23B53aGcCvEtqbVvRWw).

142. CCFD-Terre Solidaire, *Lumière sur les financements français et européens en Tunisie*, cit., p. 11.

Ampiamente riportata è altresì la prassi della GNM di ricorrere a manovre pericolose, che spesso causano l'affondamento dei barchini stracolmi<sup>143</sup>.

Chi tenta la traversata del Mediterraneo dalla Tunisia, dunque, rischia di naufragare (e dunque affogare, poiché in molti non sanno nuotare) per tre ragioni principali: perché viaggia su imbarcazioni di fortuna – spesso di lamiera – inadatte e caricate ben oltre il limite; perché gli scafisti li costringono a buttarsi e raggiungere la costa italiana a nuoto, senza avvicinarsi troppo; perché le manovre repentine della guardia costiera tunisina spesso causano l'affondamento della barca<sup>144</sup>.

E mentre tali violenze vengono riportate e denunciate, la Tunisia ha recentemente istituito con decreto n. 181/2024<sup>145</sup> una propria zona di competenza per le operazioni di ricerca e soccorso (cd. zona SAR), che fino ad ora il Paese aveva sempre rifiutato di formalizzare, in ragione di quel menzionato timore di divenire la guardia di frontiera dell'UE poi cristallizzato nel MoU. Un successo dell'Europa, dunque, che ha portato (con ulteriori stanziamenti di mezzi e finanziamenti) il partner nordafricano a fissare un confine determinato (e ampio) all'area nella quale dovrà intervenire per salvare i migranti in mare (e, soprattutto, fermare quanti in partenza verso le coste italiane)<sup>146</sup>. Operazioni, peraltro, ampiamente supportate a livello economico dall'Italia stessa. Rilevante in tal senso è il contenzioso connesso alla rimessa in pristino e trasferimento di sei motovedette alla *Garde Nationale* tunisina deciso dal governo italiano nel dicembre 2023 (che a tal fine ha stanziato 4.800.000€). Il contenzioso era stato originato dal ricorso di alcune associazioni dinanzi al Tar, al quale veniva chiesto di considerare come tale supporto aumentasse il rischio di violazione dei diritti fondamentali dei migranti e del divieto di *refoulement*. Si attende la decisione del giudice amministrativo di primo grado, dopo che il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 2552/2024 del 4 luglio 2024<sup>147</sup>, non ha accolto la richiesta di disporre la sospensione in via cautelare del trasferimento nelle more del giudizio di legittimità, considerando che il supporto italiano alla *Garde nationale* possa elevare la tutela e la salvaguardia dei migranti in mare, ancor più dopo l'istituzione della zona SAR in Tunisia<sup>148</sup>. Invero, quanto già sperimentato in Libia sembrerebbe portare nella direzione opposta, come del resto testimoniato dagli avvenimenti più recenti in Tunisia.

È in tale contesto che si inserisce la dichiarazione congiunta sottoscritta da decine di associazioni che reclamano l'impossibilità di considerare il Paese nordafricano come un luogo sicuro di sbarco per i migranti soccorsi in mare<sup>149</sup>. Di fatto, a questi viene impedito di

143. Si vedano le testimonianze raccolte nel citato report *Mer interrompue*.

144. OMCT, *Les routes de la torture*, cit., p. 45. Si veda anche <https://www.meltingpot.org/2024/05/strage-di-el-ambra-le-autorita-tunisine-hanno-ucciso-i-miei-figli-perche-erano-neri/>, su un naufragio causato dalla GNM nell'aprile 2024, che ha provocato la morte di più di 20 persone, tra cui bambini.

145. *Décret n. 2024-181 du 5 avril 2024, portant organisation de la recherche et du sauvetage maritimes*.

146. «Il fatto che la Tunisia abbia recentemente dichiarato una propria zona di competenza per le operazioni di ricerca e soccorso (zona SAR) comporta ulteriori preoccupazioni: come già avvenuto per la Libia, il rafforzamento delle autorità di frontiera attraverso la loro formazione, finanziamento ed equipaggiamento ad opera dell'UE e dell'Italia non comporta garanzia alcuna rispetto alle modalità di intervento e al rispetto dei diritti umani. Il caso libico insegna come l'espansione delle responsabilità di tali autorità possa portare, al contrario, a una maggiore compromissione dei diritti delle persone intercettate o soccorse in mare». Così ASGI, *Motovedette alla Garde Nationale tunisina: urgente affrontare le responsabilità italiane per le violenze sulle persone migranti in Tunisia*, in ASGI, <https://www.asgi.it/>, luglio 2024.

147. Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza del 4 luglio 2024 (r.g. 04848/2024).

148. Si veda il commento critico di F. Vassallo Paleologo, *Consiglio di Stato o ragione di Stato?*, in ADIF, <https://www.adif.org/>, luglio 2024.

149. Accessibile su <https://mediterraneaescue.org/it/news/la-tunisia-non-e-un-luogo-sicuro-per-le-persone-soccorse-in-mare>.

chiedere l'asilo; le politiche di esternalizzazione delle frontiere e di *pull-back* messe in pratica dall'UE si traducono in un aggiramento dei divieti di *refoulement* e di espulsioni collettive, al quale si sommano i gravi rischi ai quali i soggetti sono esposti prima della partenza, durante le operazioni di intercettazione in mare, successivamente a queste.

Gli accordi con la Tunisia non sono che l'ulteriore conferma dell'avvenuta normalizzazione di tali politiche di "gestione" dei flussi migratori.

#### 4. Un Paese sicuro per i tunisini?

Nel maggio 2024, in una trasmissione del canale *Carthage Plus* si parla di immigrazione. Nel corso del dibattito, l'avvocata tunisina Sonia Dahmani denuncia le gravi violazioni dei diritti dei migranti subsahariani che si verificano sistematicamente in Tunisia. Poco dopo, Dahmani viene convocata a comparire dinanzi l'autorità di pubblica sicurezza; al suo rifiuto di presentarsi, poiché non informata sulle ragioni alla base della misura intimata, fa seguito l'arresto da parte di alcuni agenti di polizia incappucciati, avvenuto nella sede dell'Ordine degli Avvocati di Tunisi l'11 maggio, durante una diretta televisiva di *France24*<sup>150</sup>. Il 5 luglio 2024, dopo 55 giorni di detenzione preventiva in attesa della sentenza, il Tribunale di Tunisi la condanna in primo grado a un anno di carcere per aver diffuso notizie false, sulla base dell'art. 24 del decreto n. 54/2022 (su cui, *infra*); l'11 settembre, la Corte d'appello di Tunisi conferma la colpevolezza, fissando la pena a 8 mesi di detenzione.

Sempre nel maggio 2024, sono stati arrestati anche il presidente e il vicepresidente del *Conseil tunisien pour les réfugiés* – come si è detto, collaboratore essenziale dell'UNHCR in Tunisia, che si occupa di accogliere e guidare i migranti che entrano in Tunisia, supportandoli nella presentazione delle domande di asilo – con l'accusa di aver costituito "un'associazione a delinquere allo scopo di favorire l'ingresso di persone" nel Paese, "senza coordinamento alcuno con le autorità" nazionali competenti, in violazione della già menzionata legge n. 40/1975<sup>151</sup>.

Nello stesso mese, a essere arrestati sono stati anche il direttore e la precedente direttrice dell'associazione *Terre d'Asile Tunisie*, tra le poche ONG realmente operative nella tutela dei migranti e dei richiedenti asilo nel Paese<sup>152</sup>. L'accusa è quella di riciclaggio di denaro tramite l'attività associativa, sfruttando dunque le agevolazioni previste per le attività di questo tipo.

Contestualmente, tra il 5 e il 6 maggio, è stata prelevata ed arrestata nella sua abitazione Saadia Mosbah, presidente dell'associazione antirazzista *Mnemy*, anche lei accusata di riciclaggio e di aver agevolato il superamento irregolare della frontiera tunisina con la Libia e con l'Algeria. L'elenco è tutt'altro che esaustivo.

Il tema è duplice. Da un lato, la gestione repressiva della questione migratoria da parte del Capo di Stato tunisino e la sua politica dell'intolleranza hanno avuto conseguenze non

---

150. Il video è disponibile al link <https://www.youtube.com/watch?v=UyO81peHWto>.

151. Si veda il comunicato di *Human Rights Watch* su <https://www.hrw.org/fr/news/2024/05/17/tunisie-la-repression-de-la-societe-civile-sintensifie>.

152. <https://kapitalis.com/tunisie/2024/05/09/lancien-presidente-de-lassociation-terre-dasile-tunisie-en-garde-a-vue/#:~:text=A%20LA%20UNE-.L&apos;ancienne%20pr%C3%A9sidente%20de%20l&apos;association%20%20C2%AB%20Terre%20d&apos;.Tunisie%20%20C2%BB%20en%20garde%20%20C3%A0%20vue&text=FacebookTwitterlinkedin-.L&apos;ancienne%20pr%C3%A9sidente%20de%20l&apos;association%20%20C2%AB%20Terre%20d&apos;.une%20p%20C3%A9riode%20de%20cinq%20jours>.

solamente sugli stranieri stessi, ma anche in seno alla società civile, e in particolare delle associazioni e di coloro che lavorano nel settore dell'accoglienza o si esprimono pubblicamente a tutela dei diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Dall'altro lato, le gravi violazioni dei diritti di questi soggetti devono essere necessariamente lette alla luce dell'odierno contesto politico della Tunisia, che in pochi anni è caduta nel baratro di un "populismo autoritario"<sup>153</sup>. Gli arresti menzionati non sono casi isolati, inserendosi piuttosto in una ormai consolidata tendenza repressiva messa in atto dall'esecutivo nazionale, a sua volta parte di un più ampio disegno accentratore avviato da Saïed nel 2021.

L'involuzione costituzionale della Tunisia e le sue conseguenze sul piano sociale ed economico hanno impattato e sono a sua volta impattate dalla questione migratoria, sotto molteplici aspetti. Non soltanto, lo si è detto, hanno comportato un peggioramento nel trattamento degli stranieri a vario titolo presenti nel Paese; hanno altresì impresso una spinta all'emigrazione dei tunisini, verosimilmente destinata ad aumentare. Come si è visto, tra coloro che sbarcano sulle coste italiane partendo dalla costa nordafricana, in molti detengono la cittadinanza tunisina. Per quanti di loro chiedano asilo nel nostro Paese, le possibilità che la domanda venga accolta sono assai flebili. L'Italia, infatti, considera la Tunisia come un Paese di origine sicuro.

#### 4.1. *C'è chi dice no*

Il concetto di Paese di origine sicuro, così come quello di Paese terzo sicuro, proviene dal contesto europeo, nel quale è presente dal 1992<sup>154</sup>. Il diritto euro-unitario prevede infatti la possibilità per gli Stati membri di stilare un elenco di Paesi terzi che si presumono rispettosi dei diritti umani, ciò che giustifica una drastica riduzione delle garanzie procedurali che normalmente assistono i richiedenti asilo nelle more dell'esame delle domande dei cittadini di questi Paesi. Come affermato dalla Corte di giustizia, si istituisce «un regime particolare di esame basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare»<sup>155</sup>. Normalmente, l'autorità decidente svolge un ruolo attivo nella fase istruttoria che è tipico dei procedimenti in materia di asilo, incombenso su di essa l'obbligo di raccogliere d'ufficio le informazioni relative al Paese di provenienza del richiedente<sup>156</sup>. Ove quest'ultimo sia già presunto sicuro, tuttavia, tale dovere di cooperazione probatoria viene meno; è lo straniero a dover superare la presunzione di sicurezza rispetto al suo Paese di cittadinanza, dimostrando la sussistenza di gravi motivi in relazione alla sua situazione particolare, che giustifichino una non applicazione della stessa<sup>157</sup>.

153. H. Nafti, *Tunisie: vers un populisme autoritaire?*, Parigi, Riveneuve, 2022.

154. *Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*.

155. Corte di giustizia, Prima sezione, 25 luglio 2018, C-404/17.

156. Sia concesso il rinvio a V. Carlino, *L'accesso alla tutela giurisdizionale nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo. Un'analisi comparata sull'effettività in Italia e in Francia*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021, spec. pp. 321-323. Si veda anche G. Famiglietti, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Giappichelli, Torino, 2021.

157. Evidentemente, la nozione di Paese di origine sicuro è stata introdotta nell'ordinamento sovranazionale per accelerare le procedure di asilo e, dunque, per garantire maggiore rapidità al trattamento delle domande da parte degli Stati membri. Questa attenzione a procedure efficienti piuttosto che garantiste dei diritti dei richiedenti ha suscitato numerose critiche in dottrina. Si vedano *ex multis* C. Costello, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in *European Journal of Migration and Law*,

In linea con quanto già disposto dalla Direttiva procedure del 2013, il nuovo Regolamento procedure, all'art. 61, par. 1, sancisce che «Un paese terzo può essere designato paese di origine sicuro a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347<sup>158</sup>, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento<sup>159</sup>». Il Paese è dunque sicuro se la legislazione e la prassi applicate nei suoi confini, in un contesto democratico, siano tali da garantire il rispetto dei diritti umani e l'assenza del rischio per i suoi cittadini di subire persecuzioni o trattamenti degradanti. Nel valutare tale sicurezza, è necessario considerare la «misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e il danno grave mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese e il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) l'assenza di espulsione, allontanamento o estradizione di propri cittadini verso paesi terzi in cui, tra l'altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di

---

n. 7.2005, pp. 35-69; M. Hunt, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 4.2014, pp. 500-535; C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, n. 2.2018, pp. 28-43; F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, pp. 147-188; G. Cellamare, *L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro*, in *Rivista OIDU*, 2023, n. speciale Crisi migratorie. Nuove sfide per i diritti umani, pp. 191-210.

158. Reg. 2024/1347, art. 9: «1. Sono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra gli atti che: a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, oppure b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di un atto di cui alla lettera a). 2. Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2; f) atti rivolti contro persone in ragione del loro genere, o contro l'infanzia. 3. Affinché un richiedente soddisfi la definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 3, punto 5), i motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo o alla mancanza di protezione da tali atti».

159. Reg. 2024/1347, art. 15: «È considerato danno grave ai fini dell'articolo 3, punto 6): a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro paese terzo; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà»<sup>160</sup>.

Allo stato dell'arte, è rimessa solamente ai singoli Stati membri la qualificazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro. Tuttavia, nonostante il tentativo fallito nel 2015 della Commissione UE di proporre un regolamento che istituisse una lista comune<sup>161</sup>, il nuovo Regolamento procedure ne ha previsto nuovamente la creazione. Mentre gli artt. 62 e 63 descrivono la designazione di Paesi di origine sicuri e la sospensione o revoca di questa a livello dell'Unione, l'art. 64 rassicura sulla possibilità per gli Stati membri di «mantenere in vigore o introdurre una normativa che, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale, consente di designare a livello nazionale paesi terzi sicuri o paesi di origine sicuri diversi da quelli designati a livello dell'Unione».

Evidentemente, tale possibilità è ritenuta essenziale dai 27, che tendono a ritenere sicuri quei Paesi dai quali ricevono numeri elevati di richiedenti asilo. Le liste nazionali, infatti, riflettono la necessità degli Stati di accoglienza di velocizzare l'esame delle domande di protezione, permettendo sovente di ricostruire le rotte migratorie principali in ingresso verso il proprio territorio<sup>162</sup>.

Non è un caso che l'Italia, che nel decreto ministeriale contenente i Paesi di origine sicuri aggiornata da ultimo nel maggio 2024 ne conta ben 22, vi includa la Tunisia, presente sin dalla prima versione 2019<sup>163</sup>, ma assente, ad esempio, nelle liste redatte da Francia<sup>164</sup>, Belgio<sup>165</sup> e Germania<sup>166</sup>.

160. Reg. 2024/1348, art. 61, par. 4.

161. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE. Nella lista erano stati inizialmente inseriti Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

162. Critico, in riferimento all'ordinamento italiano, F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente"*, cit.

163. La lista dei Paesi di origine sicura stilata dall'Italia prende la forma giuridica di un decreto interministeriale, che trova fondamento nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, ai sensi del cui art. 2-*bis*, par. 1: «Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea». Il primo decreto interministeriale del 4 ottobre 2019, includeva un elenco di tredici Paesi dichiarati di origine sicuri (Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina). Il secondo decreto di aggiornamento è stato emanato il 17 marzo 2023; l'Ucraina è stata eliminata, mentre sono stati aggiunti Nigeria, Gambia, Costa d'Avorio e Georgia. Infine, il terzo decreto di aggiornamento è stato emanato a distanza ravvicinata, il 7 maggio 2024; oltre a confermare tutti i Paesi già presenti nella lista, ha Bangladesh, Camerun, Colombia, Egitto, Perù e Sri Lanka. Si veda il contributo di ASGI via <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/>. Secondo ASGI, «Osservando i recenti dati, sembrerebbe che il Governo abbia classificato come "sicuri" i Paesi da cui provengono più richiedenti asilo, basandosi principalmente, se non esclusivamente, sull'incremento delle domande di asilo nell'ultimo anno. Al contrario, pare che non si sia tenuto in alcun conto di comprovate situazioni di instabilità e/o di violazione dei diritti umani tanto nei nuovi Paesi aggiunti, quanto in quelli che erano già presenti all'interno dell'elenco (su tutti la conferma della Tunisia) che avrebbero comportato la necessità di escludere alcuni Stati dall'elenco».

164. <https://ofpra.gouv.fr/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=/sites/default/files/2023-03/Liste%20des%20POS%202023.pdf>.

165. <https://www.cgra.be/fr/actualite/nouvelle-liste-de-pays-surs-3#:~:text=La%20Belgique%20a%20mis%20cette,le%20Mont%3%A9n%3%A9gro%20et%20l'Inde.>

166. <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-country-origin/>.

Le domande di asilo presentate dai tunisini sbarcati sulle coste italiane sono dunque esaminate in via prioritaria tramite procedure accelerate (*ex artt. 28 e 28-bis d.lgs. 25/2008*), in seno alle quali la Commissione territoriale è dispensata da un esame approfondito della questione, muovendo dalla presunzione che il soggetto proviene da un Paese dove i suoi diritti fondamentali non sono a rischio. La domanda di quest'ultimo è considerata manifestamente infondata<sup>167</sup>, e il suo rigetto gode di un obbligo di motivazione attenuato<sup>168</sup>. Ove il soggetto voglia presentare ricorso avverso la decisione amministrativa di diniego, il termine per introdurlo è dimezzato da 30 a 15 giorni<sup>169</sup> e l'effetto ordinariamente sospensivo degli effetti della decisione in primo grado viene meno (ciò che, di fatto, rende possibile il rimpatrio del richiedente o il suo trattenimento)<sup>170</sup>.

Le conseguenze in termini di compressione del diritto a una tutela effettiva, sancito nel diritto euro-unitario e trasposto in quello italiano<sup>171</sup>, sono evidenti<sup>172</sup>.

Vale la pena evidenziare che, nel corso del 2023, il tasso di diniego della protezione di cittadini tunisini da parte dell'autorità amministrativa italiana è stato dell'88%; solamente il 12% dei richiedenti asilo provenienti dalla Tunisia ha ricevuto una forma di protezione politico-umanitaria in Italia<sup>173</sup>. Ci si potrebbe chiedere a che punto il dato si spieghi alla luce della classificazione della Tunisia come Paese di origine sicuro, e in che misura serva invece ad avvalorare la presunzione che da tale qualificazione deriva.

Ebbene, considerata la crisi politica e costituzionale attualmente in corso in Tunisia, è opportuno continuare a ritenerla un Paese di origine sicuro? Rileva in tal senso l'obbligo di aggiornamento periodico dell'elenco di tali Paesi sancito nel diritto sovranazionale (e, conseguentemente, italiano), predisposto allo scopo di verificare i presupposti in forza dei quali la legge giustifica in via eccezionale il sacrificio dei diritti procedurali già menzionati.

È proprio la violazione di tale dovere di riesaminare tempestivamente la situazione nei Paesi terzi designati come di origine sicuri a costituire l'argomentazione principale utilizzata dal Tribunale di Firenze che, sullo scadere del 2023 (e dunque quando il terzo aggiornamento della lista non era ancora intervenuto), ha emesso in sede cautelare alcuni

---

167. D.lgs. 25/2008, art. 28-ter.

168. *Ivi*, art. 9, co. 2-bis: «La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso».

169. *Ivi*, art. 35-bis, co. 2.

170. *Ivi*, art. 35-bis, co. 3.

171. Anche su questo tema, sia consentito rimandare a V. Carlino, *L'accesso alla tutela giurisdizionale nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo*, cit., spec. pp. 131-205.

172. «Tale d.m. non incide in modo definitivo e automatico sull'esito della richiesta ma, certamente, condiziona il complesso delle garanzie che circondano l'esame della domanda. Tuttavia, proprio a fronte di una situazione di incertezza sulla decisione finale, quelle garanzie sono il principale "diritto" con cui lo straniero può – intanto – proteggersi e assumono un valore non solo giuridico ma esistenziale: per chi si trova "ai confini" (talora anche in senso letterale) dell'ordinamento, il rigoroso rispetto dei principi di legalità e giustiziabilità non può che essere decisivo». Così C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in questa *Rivista*, 2, 2024, pp. 4-5. In senso critico sull'utilizzo del concetto di Paese di origine sicuro si vedano anche M. Flamini, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione Giustizia*, n. 3.2023. Si veda anche ASGI, *Nota di commento del decreto del Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale 4 ottobre 2019 sull'elenco dei Paesi di origine sicuri*, novembre 2019, accessibile via <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/richiedenti-asilo-elenco-paesi-sicuri/>.

173. Dati di Eurostat elaborati da ASGI e pubblicati su <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/statistics/>.

decreti<sup>174</sup> con i quali ha sospeso i provvedimenti di diniego della protezione internazionale pronunciati dalla Commissione territoriale nei confronti di richiedenti asilo tunisini, i cui ricorsi non adducevano gravi e circostanziate ragioni personali, riferendosi piuttosto a una situazione generale di involuzione democratica nel Paese. Per la prima volta, il giudice ordinario ha sindacato la correttezza della qualificazione ministeriale di uno Stato come di origine sicura<sup>175</sup>, disapplicando il relativo decreto e, a monte, ritenendo illegittimo il procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione territoriale, intimando l'applicazione della disciplina ordinaria e delle relative garanzie procedurali<sup>176</sup>.

In maniera non dissimile, il Tribunale di L'Aquila, con decreto del febbraio 2024<sup>177</sup>, ha analizzato l'odierno contesto tunisino alla luce dei parametri normativi che permettono di considerare uno Stato come di origine sicuro, contestandone l'inserimento nella lista ministeriale italiana<sup>178</sup>.

Entrambi i Collegi giudicanti si riferiscono a fonti di varia provenienza, tutte atte a testimoniare che, «nel recente periodo, si sono verificati in Tunisia eventi che hanno deteriorato il tasso di democraticità del Paese e una palese violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali»<sup>179</sup>.

Al di là delle rilevanti questioni procedurali che le decisioni implicano<sup>180</sup>, vale la pena analizzare in maniera critica le considerazioni che hanno condotto l'amministrazione italiana a ritenere la Tunisia un Paese sicuro, e che la giurisprudenza di merito ha iniziato a mettere in discussione.

---

174. Tribunale di Firenze, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreti del 20 settembre 2023 (r.g. 9787/2023) e del 26 novembre 2023 (r.g. 11464-1/2023; r.g. 4988-1/2022; r.g. 3773-3/2023).

175. In altre occasioni, infatti, i giudici ordinari avevano intimato la sospensione del provvedimento di rigetto della domanda di protezione decisa dalle Commissioni territoriali, sulla base però delle gravi e circostanziate ragioni personali del richiedente tunisino, senza sindacare la legittimità dell'elenco ministeriale sui Paesi sicuri.

176. «Tale dovere di aggiornamento della valutazione dei presupposti per l'inserimento del paese di origine del singolo richiedente nella lista paesi sicuri allo scopo di verificare i presupposti in forza dei quali la legge giustifica in via eccezionale il sacrificio dei diritti procedurali già menzionati, essendo imposto dalle direttive europee, e segnatamente dalla direttiva procedure per quel che attiene alla materia dei paesi sicuri, grava anche sugli Stati e dunque su tutti i suoi organi, compresi i giudici. Conseguenza ne è che deve essere disapplicato, in parte qua, il d.m. 17 marzo 2023 poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e dichiarato il diritto del richiedente a permanere sul territorio dello Stato sinché il suo ricorso giurisdizionale non verrà definito, poiché, disapplicato parzialmente e limitatamente agli effetti processuali il decreto, torna ad applicarsi la disciplina ordinaria e quindi la proposizione della domanda giudiziale ha determinato l'effetto sospensivo automatico dell'efficacia esecutiva della decisione di diniego della Commissione Territoriale, ai sensi dell'art. 35-bis comma 3 del d.lgs. 25 del 2008». Così Tribunale di Firenze, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto del 20 settembre 2023 (r.g. 9787/2023).

177. Tribunale di L'Aquila, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, decreto del 26 febbraio 2024.

178. Su cui G. Litterio, *La Tunisia non è un paese sicuro, riconosciuta la protezione speciale al richiedente*, in *Progetto Melting Pot Europa*, <https://www.meltingpot.org/>, marzo 2024.

179. Così il Tribunale di L'Aquila.

180. Su cui C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit.; A. Pirrello, *Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?*, in *ADIM Blog*, luglio 2024.

#### 4.2. La “nuova” Tunisia di Kais Saïed

L'Italia qualifica la Tunisia come Paese di origine sicuro sulla base di valutazioni di merito riportate in una scheda non allegata al decreto ministeriale, né resa pubblica in altro modo. A seguito di un'istanza di accesso civico promossa da ASGI nei confronti dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e della giustizia, sono state trasmesse le schede dei Paesi inseriti nel decreto del 2024, seppur «con l'oscuramento delle parti che, ove fossero rese pubbliche, potrebbero arrecare un pregiudizio concreto alla tutela delle relazioni internazionali»<sup>181</sup>, poi pubblicate dall'Associazione stessa.

Pare opportuno utilizzare proprio alcune delle considerazioni riportate nella scheda Tunisia del Ministero aggiornata al 3 maggio 2024<sup>182</sup> – redatta seguendo i parametri normativi sui Paesi sicuri imposti dal diritto UE – per ricostruire (o meglio, decostruire) la narrazione del Paese come di origine sicuro.

*1) Quadro del Paese: ordinamento giuridico (“situazione legale”); applicazione della legge all'interno di un sistema democratico; situazione politica generale.*

Fino a pochi anni fa, nell'ambito delle cd. primavere arabe, la dottrina celebrava il successo della Tunisia<sup>183</sup>, dove la “rivoluzione dei gelsomini” aveva acceso la speranza di una vera transizione democratica dal regime autoritario guidato da Ben Ali, segnata dall'adozione nel 2014 di una Costituzione rigida, frutto di un serrato dialogo con la società civile<sup>184</sup>, provvista di garanzie democratiche e strumenti di tutela dei diritti<sup>185</sup>. Certamente, la Costituzione del 2014 da sola non era riuscita a imprimere il cambiamento necessario nel Paese, segnato da un sistema politico instabile e frammentato e da un profondo malessere sociale ed economico<sup>186</sup>. La situazione di stallo democratico ha generato una crisi istituzionale profonda, esplosa a seguito delle elezioni presidenziali e legislative di settembre e ottobre 2019<sup>187</sup>. A seguito del voto – che ha decretato l'elezione di Kais Saïed come Capo di Stato e la conquista della maggioranza dei seggi per il partito islamista conservatore *Ennahdha*, nell'ambito di un Parlamento unicamerale comunque frammentato – il sistema

181. Ciò è quanto sostenuto dal MAECI nell'inviare le schede Paesi ad ASGI, come riportato da ASGI stessa qui: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/>.

182. La scheda è disponibile via <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/06/Schede-Paesi-Sicuri-aggiornamento-2024-4.pdf>.

183. T. Groppi, *L'identità costituzionale tunisina nella Costituzione del 2014*, in *Tunisia. La primavera della Costituzione*, a cura di T. Groppi, I. Spigno, Roma, Carocci editore, 2015, pp. 19-20; L. Mezzetti, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al califfato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, spec. pp. 242-247, 256-259; S. M. Torelli, *La transizione politica in Tunisia: opportunità e sfide*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 54.2015; L. El Houssi, *Il risveglio della democrazia: la Tunisia dall'indipendenza alla transizione*, Roma, Carocci editore, 2013.

184. Su cui T. Abbiate, *La partecipazione popolare ai processi costituenti. L'esperienza tunisina*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Sul processo costituente tunisino, si vedano anche G. Weichselbaum, X. Philippe, *Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014: un modèle à suivre?*, in *Maghreb-Machrek*, n. 1.2015, pp. 49-60 e C. Gaddes, *Il processo costituente (2011-2014): fasi e protagonisti*, in *Tunisia. La primavera della Costituzione*, a cura di T. Groppi, I. Spigno, pp. 50-65.

185. M. Riahi, *La Constitution: élaboration et contenu*, in *Pouvoirs*, n. 1.2016, pp. 31-53; T. Groppi, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del “costituzionalismo globale”*, in *DPCE*, n. 1.2015, ora anche in Id., *Menopeggio*, Bologna, il Mulino, 2020.

186. M. Olivetti, *La Tunisia in stato di eccezione*, in *DPCE*, n. 3.2021, pp. 3125-3135, spec. p. 3127.

187. H. Redissi, M. El Haddad, A. Nouira, H. Chéki (cur.), *Tunisie, la transition bloquée*, Tunisi, Diwen éditions, 2023.

semipresidenziale introdotto dalla Costituzione del 2014 non ha retto<sup>188</sup>. Il governo non ha trovato il supporto della maggioranza parlamentare, mentre il Presidente della Repubblica non ha nascosto le tensioni tanto con l'altra testa dell'esecutivo quanto con il Presidente della *Assemblée des représentants du peuple*<sup>189</sup>. In un contesto precario, aggravato dalla crisi generata dalla pandemia da Covid-19 e dalla mancata implementazione della Corte costituzionale, formalmente incaricata di risolvere i conflitti politici più gravi<sup>190</sup>, la sera del 25 luglio 2021 (festa della Repubblica tunisina), Kaïs Saïed ha deciso di attivare lo stato di eccezione di cui all'articolo 80 della Costituzione del 2014<sup>191</sup>; il Presidente si è dunque auto-conferito il potere di adottare misure eccezionali, anche in deroga alle norme costituzionali, ove necessarie a gestire un pericolo imminente che minacci le istituzioni, la sicurezza e l'indipendenza del Paese, oppure ne ostacoli il regolare funzionamento dei poteri pubblici<sup>192</sup>. Solo la Corte costituzionale può pronunciarsi sulla persistenza dell'eccezionalità della situazione e sulla conseguente opportunità di mantenere lo stato d'eccezione, se adita dal Presidente o da 30 membri della Camera; l'unico organo titolato a intervenire non è però presente nel Paese<sup>193</sup>. Nulla di questo viene menzionato nella scheda ministeriale italiana, che si limita a ricordare che «La proclamazione dello stato d'emergenza il 25 luglio 2021, consentita dall'art. 80 dell'allora Costituzione, è stata giustificata con la necessità di evitare l'implosione del Paese a causa di una crisi economica, tensioni sociali, instabilità politica ed effetti avversi della pandemia».

Con decreti presidenziali del 26 e 29 luglio 2021, Saïed ha rispettivamente revocato il Capo del Governo Hichem Mechichi, lasciando la carica vacante e assumendo *de facto* la guida solitaria dell'esecutivo, e sospeso il Parlamento<sup>194</sup>. Tale sospensione è stata poi prorogata

---

188. M. Olivetti, *La Tunisia in stato di eccezione*, cit., pp. 3127-3133.

189. N. Mekki, *Constitutional impasse in Tunisia: the ugly side of "the most beautiful constitution in the world"*, in *ConstitutionNet*, <https://constitutionnet.org/>, marzo 2021.

190. M. Olivetti, *La Tunisia in stato di eccezione*, cit., p. 3130.

191. Costituzione tunisina del 2014, art. 80: «En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle. Il annonce ces mesures dans un message au peuple. Ces mesures doivent avoir pour objectif de garantir, dans les plus brefs délais, le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Durant cette période, l'Assemblée des représentants du peuple est considérée en état de session permanente. Dans cette situation, le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et il ne peut être présenté de motion de censure contre le Gouvernement. Trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception. La Cour prononce sa décision en audience publique dans un délai n'excédant pas quinze jours. Ces mesures prennent fin dès la cessation de leurs motifs. Le Président de la République adresse à ce sujet un message au peuple».

192. S. Klibi, *La constitution tunisienne du 25 juillet 2022. La Constitution de la dé-démocratisation*, in *Federalismi*, n. 18.2023, sottolinea l'immobilismo del Presidente Saïed, evidenziando come egli abbia deliberatamente scelto di non utilizzare nessuno dei poteri che la Costituzione del 2014 conferisce al Presidente della Repubblica per risolvere lo stallo istituzionale.

193. Sulla mancata implementazione della Corte costituzionale in Tunisia e sul funzionamento della *Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi* (IPCCPL), un'istituzione provvisoria creata dalla Costituzione del 2014 per svolgere *pro tempore* le funzioni della Corte, in attesa della sua istituzione, S. Hamrouni, M. Tabei, A. Houssein Abbassi, *Tunisie*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2018, pp. 973-989.

194. *Décret présidentiel n. 2021-69 du 26 juillet 2021, portant cessation de fonctions du Chef du Gouvernement et de membres du Gouvernement; Décret présidentiel n. 2021-80 du 29 juillet 2021, relatif à la suspension des compétences de*

con decreto del 22 settembre dello stesso anno<sup>195</sup> (art. 1), tramite il quale è stata anche abolita la *Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi* (art. 21), un'istituzione provvisoria prevista dalla Costituzione del 2014 per svolgere *pro tempore* le funzioni della Corte costituzionale, in attesa della sua creazione<sup>196</sup>. Il medesimo decreto ha altresì abrogato la Costituzione del 2014, fatti salvi il Preambolo, i primi due Capitoli e “tutte le disposizioni che non sono contrarie alle disposizioni del presente decreto presidenziale” (art. 20), conferendo contestualmente al Capo di Stato il compito di elaborare un nuovo progetto di Costituzione (art. 22)<sup>197</sup>. Così, il 25 luglio 2022, i cittadini tunisini aventi diritto si sono recati alle urne per esprimersi sul nuovo testo proposto da Saïed (reso noto solamente il 30 giugno)<sup>198</sup>, approvato con il 94,6% di voti favorevoli, ma in un contesto di affluenza assai flebile (30%)<sup>199</sup>.

La Costituzione tunisina del 2022 rompe con quella del 2014. Segnatamente, il testo prevede la concentrazione dei poteri – che nel nuovo testo divengono “funzioni” – nelle mani del Capo di Stato, nell’ambito di un sistema iper-presidenziale<sup>200</sup> dove questi guida da solo il potere esecutivo<sup>201</sup>. Il governo affianca il Presidente, conformandosi alla sua volontà<sup>202</sup>, ed è responsabile esclusivamente dinanzi a questo<sup>203</sup>. Il Parlamento, «individuato come la fonte

---

*l'Assemblée des représentants du peuple*. Le azioni del Presidente sono state sostenute da parte della popolazione tunisina, specialmente in fase iniziale. Dall'altra parte, si consideri la ferma opposizione manifestata dalla *Association Tunisienne de Droit Constitutionnel* nel comunicato del 26 luglio 2021 ([https://www.facebook.com/photo/?fbid=4553631094687738&set=a.908521492532068&locale=fr\\_FR](https://www.facebook.com/photo/?fbid=4553631094687738&set=a.908521492532068&locale=fr_FR)) e le preoccupazioni espresse dalla Commissione di Venezia tramite le parole del suo Presidente nell'agosto dello stesso anno (<https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=3189&lang=fr>), tutte e due vertenti sulla concentrazione dei poteri nelle mani del Capo di Stato.

195. *Décret Présidentiel n. 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles*.

196. Sulla IPCCPL, S. Hamrouni, M. Tabei, A. Houssein Abbassi, *Tunisie*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2018, pp. 973-989.

197. Su questa fase “transitoria”, F. Biagi, *Tunisi: la primavera araba sfiorisce in stato d'eccezione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4.2021, pp. 960-963; G. Spanò, “Le Président qu'on aime!": *brevi riflessioni sulla congiuntura tunisina, tra acclamazioni popolari e implicazioni costituzionali*, in *Blog di Diritti Comparati*, <https://www.diritticomparati.it/>, ottobre 2021.

198. Con *Décret-loi n. 2022-32 du 25 mai 2022, portant dispositions dérogatoires pour le référendum du 25 juillet 2022*, il Presidente aveva modificato la legge organica del 2014 relativa a elezioni e referendum, che prescriveva l'obbligo di pubblicare il testo oggetto del referendum il giorno dell'indizione dello stesso.

199. Il compito di redigere la nuova Costituzione è stato affidato in prima battuta a una *Instance nationale consultative pour une nouvelle République*, i cui membri sono stati nominati da Saïed stesso a sua discrezione. Sadok Belaid, presidente dell'Istanza, ha però sottolineato come il testo risultante dal lavoro dell'organo sia stato successivamente modificato in maniera radicale prima di essere sottoposto al voto popolare, da ultimo con *Décret présidentiel n. 2022-607 du 8 juillet 2022, portant rectification du décret présidentiel n. 2022-578 du 30 juin 2022, portant publication du projet de la nouvelle Constitution de la République tunisienne, qui sera soumis à un vote référendaire le lundi 25 juillet 2022*, emanato pochi giorni prima del referendum. Si veda <https://www.france24.com/en/live-news/20220722-tunisia-to-vote-on-constitution-seen-as-threat-to-democracy>.

200. F. Biagi, *Tunisia: la Costituzione di Kaïed Saïed*, in *Blog di Diritti Comparati*, <https://www.diritticomparati.it/>, luglio 2022.

201. Costituzione tunisina del 2022, art. 87: «La fonction exécutive est exercée par le Président de la République assisté d'un Gouvernement présidé par un Chef du Gouvernement». Art. 88: «Le Président de la République est le Chef de l'État. Sa religion est l'Islam».

202. *Ivi*, art. 111: «Le Gouvernement veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'État, conformément aux orientations et aux options définies par le Président de la République».

203. *Ivi*, art. 112: «Le Gouvernement est responsable de sa gestion devant le Président de la République».

di ogni male della Tunisia post-2011»<sup>204</sup>, perde ogni centralità. Pur passando da organo monocamerale a bicamerale, l'Assemblea risulta indebolita: da un lato, il Presidente può sottoporre a referendum un progetto di legge senza passare prima dal Parlamento<sup>205</sup>; dall'altro, i deputati possono essere rimossi dal loro incarico<sup>206</sup>, in conformità con la complessa procedura prevista dalla legge elettorale (così come modificata con decreto nel 2022)<sup>207</sup>. È interessante rilevare come non sia prevista l'immunità parlamentare per i reati, tra gli altri, di ingiuria e diffamazione<sup>208</sup>. Infine, nulla viene detto nella Costituzione del 2022 sulle opposizioni, la cui rappresentatività all'interno dell'organo era invece garantita dal testo del 2014<sup>209</sup>.

Il testo del 2022 elimina poi il capitolo dedicato alle Istanze costituzionali indipendenti, individuate nella Costituzione del 2014 come contropoteri necessari al rafforzamento del regime democratico<sup>210</sup>. Rimane la sola Istanza per le elezioni (ISIE)<sup>211</sup>, che mantiene le sue funzioni di gestione e organizzazione delle elezioni e dei referendum, nonché il compito di assicurare la regolarità, correttezza e trasparenza del procedimento elettorale e di proclamare i risultati, originariamente pensate allo scopo di vigilare e assicurare lo svolgimento di elezioni democratiche, pluraliste, oneste e trasparenti, in modo da evitare l'ingerenza del Ministero degli interni. Il decreto n. 22/2022 ha però modificato la legislazione di riferimento<sup>212</sup>, prevedendo che i membri dell'ISIE siano nominati dal Presidente della Repubblica. Di fatto, l'autorità elettorale non è più indipendente<sup>213</sup>.

Quanto alla nuova Corte costituzionale, l'art. 125 Cost. 2022 prevede che l'organo si componga di 9 membri, tutti appartenenti alla magistratura – 3 provenienti da quella

204. Così A. Saad Jaldi, Y. Akrimi, *La Tunisie sous la IIIème République, Policy Center for the New South, Research Paper*, n. 6.2023, p. 6.

205. Costituzione tunisina del 2022, art. 97: «Le Président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics ou à la ratification d'un traité susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions, sans que ces projets ne soient contraires à la Constitution».

206. *Ivi*, art. 61, c. 2: «Le mandat de député est révocable dans les conditions fixées par la loi électorale».

207. *Décret-loi n. 2022-55 du 15 septembre 2022, portant modification de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums, Sous-section 8 (nouveau) – La révocation du mandat*.

208. Costituzione tunisina del 2022, art. 65: «Le député ne bénéficie pas de l'immunité parlementaire à l'égard des infractions d'injure, de diffamation et d'échange de violences commises à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Assemblée, et il n'en bénéficie pas également au cas où il entrave le fonctionnement régulier de l'Assemblée».

209. Costituzione tunisina del 2014, art. 60: «L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses activités internes et externes».

210. Su cui sia concesso rinviare a V. Carlino, *Tra indipendenza e responsabilità: le autorità indipendenti di garanzia alla luce dell'esperienza costituzionale tunisina*, in *Revista General de derecho Público Comparado*, n. 25.2019.

211. Costituzione tunisina del 2022, art. 134.

212. *Décret-loi n. 2022-22 du 21 avril 2022, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n. 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'Instance supérieure indépendante pour les élections*.

213. In tal senso, è interessante come *Freedom House*, nel report *Freedom in the World 2023*, abbia diminuito il *democratic score* assegnato alla Tunisia in materia di elezioni libere e imparziali da 4/4 a 2/4, «due to the president's unilateral replacement of the election authority's leadership, the flawed July referendum on a new constitution, and the new charter's lack of protections for the election authority's independence». Si veda <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2023>. Si consideri anche l'opinione emessa dalla Commissione di Venezia il 27 maggio 2022, consultabile via [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2022\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2022)026-e). Infine, vale la pena menzionare i timori espressi da Nabil Baffoun, presidente dell'ISIE nel 2019, quanto all'attuale indipendenza dell'organo; secondo Baffoun, l'ISIE «has become the president's commission». Si veda <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/22/tunisian-president-saied-seizes-control-of-electoral-commission>.

ordinaria, 3 da quella amministrativa e 3 da quella tributaria – scelti dal Presidente della Repubblica tra i più anziani<sup>214</sup>. I membri della Corte però, una volta raggiunta l'età del pensionamento «vengono sistematicamente rimpiazzati dal membro che segue in anzianità»<sup>215</sup>. Verosimilmente, dunque, ogni giudice costituzionale rimarrà in carica per poco tempo. Ad ogni modo, l'istituzione dell'organo di garanzia rimane, ad oggi, inattuata.

La scheda ministeriale italiana dà brevemente conto del fatto che «la nuova Costituzione archivia il sistema parlamentare e conferisce vasti poteri e immunità al Presidente della Repubblica», per poi menzionare i rischi ravvisabili quanto all'indipendenza della magistratura. La Costituzione del 2022 abolisce il Consiglio Superiore della Magistratura previsto da quella del 2014, sostituendolo con tre Consigli Superiori settoriali (rispettivamente per la magistratura ordinaria, amministrativa e tributaria)<sup>216</sup>. Questi Consigli propongono i giudici, che vengono poi nominati con decreto dal Presidente della Repubblica<sup>217</sup>. In realtà, la Costituzione non fa che cristallizzare la dissoluzione del CSM già imposta nel febbraio 2022 con decreto n. 11/2022<sup>218</sup> da Saïed, che aveva abolito l'organo per sostituirlo con un omologo provvisorio, accusando il primo di corruzione e mancanza di imparzialità<sup>219</sup>. Interessante rilevare come, nel giugno dello stesso anno, sia poi intervenuto il decreto n. 35/2022 che, in soli due articoli, ha integrato la normativa precedente nel senso di prevedere la possibilità per il Presidente della Repubblica di revocare dall'incarico qualsiasi giudice il cui comportamento abbia compromesso la reputazione del potere giudiziario, la sua indipendenza e il suo funzionamento (art. 1)<sup>220</sup>. L'art. 2 del decreto ne ha previsto l'immediata entrata in vigore; e infatti, il giorno stesso, Saïed ha disposto la revoca di 57 magistrati tunisini, variamente accusati di corruzione finanziaria, corruzione morale, intralcio alle indagini relative a casi di terrorismo<sup>221</sup>. Nonostante la decisione del 9 agosto 2022 del Tribunale amministrativo di Tunisi, che ha intimato la reintegrazione di 49 di loro, il Ministro della giustizia ha rifiutato di applicare la sentenza e annunciato l'avvio dei relativi

---

214. Costituzione tunisina del 2022, art. 125, co. 1: «La Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle indépendante, composée de neuf membres nommés par décret. Le premier tiers des membres est composé des plus anciens présidents de chambres à la Cour de cassation, le deuxième tiers est composé des plus anciens présidents de chambres de cassation ou de chambres consultatives du Tribunal administratif et le dernier tiers est composé des plus anciens membres de la Cour des comptes».

215. *Ivi*, art. 125, co. 3.

216. *Ivi*, art. 119: «La magistrature est composée de la justice judiciaire, administrative et financière. Chacune de ces catégories est supervisée par un conseil supérieur».

217. *Ivi*, art. 120: «Les magistrats sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature intéressé».

218. *Décret-loi n. 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature*.

219. Delle motivazioni alla base della sostituzione del CSM con un organo provvisorio, Kaïs Saïed ha dato conto in un discorso pubblicato sulla pagina *Facebook* della Presidenza, disponibile al link <https://www.facebook.com/Presidence.tn/posts/312042767620997>.

220. *Décret-loi n. 2022-35 du 1er juin 2022, complétant le décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature*, art. 1: «Il est ajouté à l'article 20 du décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature les dispositions suivantes: Le Président de la République peut, en cas d'urgence, ou d'atteinte à la sécurité publique ou à l'intérêt supérieur du pays, et sur rapport motivé des autorités compétentes, prendre un décret Présidentiel prononçant la révocation de tout magistrat en raison d'un fait qui lui est imputé et qui est de nature à compromettre la réputation du pouvoir judiciaire, son indépendance ou son bon fonctionnement. L'action publique est mise en mouvement contre tout magistrat révoqué au sens du présent article. Le décret Présidentiel relatif à la révocation d'un magistrat, n'est susceptible de recours qu'après le prononcé d'un jugement pénal irrévocable concernant les faits qui lui sont imputés».

221. <https://www.hrw.org/fr/news/2022/06/10/tunisie-les-revocations-arbitraires-de-magistrats-un-coup-dur-contre-lindependance>.

procedimenti penali<sup>222</sup>. Vale poi la pena menzionare la netta opposizione alle ingerenze presidenziali nell'attività della magistratura e agli attacchi alla sua indipendenza pubblicamente manifestata dalla *Association des Magistrats Tunisiens* (AMT)<sup>223</sup>, che ha altresì denunciato nell'aprile 2024 il trasferimento o la sospensione dal servizio di più di 100 magistrati da parte del Ministero della giustizia mediante circolari amministrative, in violazione della procedura disciplinare regolamentata<sup>224</sup>. Anas Hmedi, presidente della AMT, è stato accusato di "minaccia alla libertà di lavorare" ai sensi dell'art. 136 del codice penale<sup>225</sup>, con l'accusa di aver incitato gli altri giudici del Tribunale di Monastir, presso il quale presta servizio, a scioperare<sup>226</sup>, in occasione delle manifestazioni organizzate dall'Associazione a seguito della revoca dei 57 magistrati<sup>227</sup>. Si attende la celebrazione dell'udienza, inevitabile dopo la decisione dell'ottobre 2022 del CSM provvisorio di togliere l'immunità al giudice.

In un tale contesto, il documento ricorda poi le elezioni presidenziali dell'autunno 2024, il cui primo turno di votazioni è stato fissato al 6 ottobre, con decreto pubblicato il 2 luglio<sup>228</sup>. Nella lista definitiva dei candidati ammessi alla competizione elettorale pubblicata dall'ISIE il 2 settembre<sup>229</sup>, non vi sono che tre candidati (dei diciassette che avevano presentato la loro candidatura): oltre a Saïed stesso, sono stati ammessi a concorrere dall'Istanza per le elezioni i due ex deputati Zouhair Maghzaoui e Ayachi Zammel, entrambi rappresentati di due partiti senz'altro minoritari all'interno del Paese.

L'ISIE ha infatti rifiutato di integrare nella corsa al Palazzo di *Carthage* i tre candidati che erano stati riammessi dal Tribunale amministrativo di Tunisi allo scadere di agosto 2024<sup>230</sup>, segnatamente Abdellatif Mekki, ex leader di *Ennahdha*, Mondher Zenaïdi, ex ministro del regime di Ben Ali, e Imed Daïmi, anch'egli prossimo a *Ennahdha*; tutti e tre i candidati potevano verosimilmente rappresentare dei rivali concreti per la rielezione di Saïed. Dopo aver affermato, in un primo momento, che le decisioni del giudice amministrativo erano pervenute oltre i termini legali, l'ISIE ha poi cambiato versione, sostenendo che le sentenze non ordinavano in maniera esplicita la reintegrazione dei candidati nella lista definitiva

222. <https://www.hrw.org/fr/news/2023/02/27/tunisie-le-president-intensifie-les-attaques-contre-lindependance-judiciaire>.

223. Si veda il comunicato sulla pagina *Facebook* della AMT, disponibile al link <https://www.facebook.com/AmtTunisie/posts/pfbid0p2EEuXisM69DPuGVA59YWJ6MLfWxv21uBbbuoNvAcbVpaaIH1wuosGjuprfrnPrmTl>.

224. Anche su questo si fa riferimento al comunicato sulla pagina *Facebook* della AMT, disponibile via <https://www.facebook.com/AmtTunisie/posts/pfbid02u4N8SSiqIY93A9eu8DvQsKjfENeXPhq9ZPZSNqA34YfqghooCTXgyu1YWSeZ4Kn1l>.

225. *Décret du 9 juillet 1913 portant promulgation du Code Pénal*, successivamente emendato a più riprese, art. 136: «Est puni de trois ans d'emprisonnement et de sept cent vingt dinars d'amende, quiconque par violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, provoque ou maintient, tente de provoquer ou de maintenir une cessation individuelle ou collective de travail».

226. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2024/05/tunisia-authorities-must-end-erosion-of-judicial-independence/>.

227. <https://www.france24.com/en/africa/20220606-tunisia-judges-go-on-strike-over-saied-interference-after-57-colleagues-sacked>.

228. *Décret n. 2024-403 du 2 juillet 2024, portant convocation des électeurs aux élections présidentielles pour l'année 2024*.

229. La lista è disponibile in arabo sul sito dell'ISIE, al link <https://www.isie.tn/election-presidentielle-2024>.

230. Decisioni nn. 24003579 del 27 agosto 2024, 24003591 del 29 agosto 2024 et 24003592 del 30 agosto 2024.

pubblicata<sup>231</sup>. Lo scontro ha generato anche la reazione della *Association Tunisienne de Droit Constitutionnel*<sup>232</sup>, della quale Saïed è stato presidente per molti anni.

Non sorprende allora che, il 27 settembre – dunque, a otto giorni dal voto – il Parlamento tunisino (segnatamente, la *Assemblée des représentants du peuple*, i cui membri sono stati eletti nel dicembre 2022 in un’elezione con affluenza assestata attorno all’11% degli aventi diritto) ha approvato una legge di modifica della normativa organica sulle elezioni, con la quale la giurisdizione in materia elettorale è stata traslata dal giudice amministrativo a quello ordinario<sup>233</sup>. L’articolo 4 della legge specifica che le nuove regole sono applicabili a tutti i contenziosi relativi alle elezioni presidenziali, passati, in corso o futuri; l’articolo 5 si preoccupa poi di sottolineare che nessun altro organo giurisdizionale, oltre la Corte d’appello di Tunisi (evidentemente, meno “ostile” all’azione presidenziale), potrà farsi carico o continuare ad esaminare qualsiasi questione connessa alle presidenziali del 6 ottobre 2024<sup>234</sup>.

Inoltre, uno dei due soli concorrenti dell’attuale Presidente, Ayachi Zammel, è stato arrestato il giorno stesso in cui l’ISIE ha pubblicato la lista dei candidati ammessi alla competizione elettorale, con l’accusa di aver falsificato le manifestazioni di sostegno alla sua candidatura (controllate e validate dall’ISIE), necessarie in ragione del cd. meccanismo di *parrainage*, tale per cui una candidatura è valida solo se riceve il supporto di un minimo di parlamentari, presidenti di enti territoriali o elettori. Rilasciato due giorni dopo, il candidato è stato nuovamente arrestato il 6 settembre, per poi essere condannato a un anno e otto mesi di carcere dal tribunale di Jendouba.

Altri potenziali candidati alla corsa alla presidenza si trovano anch’essi in stato di arresto<sup>235</sup>.

Domenica 6 ottobre 2024, si sono recati alle urne solamente circa il 28% degli aventi diritto. Kaïs Saïed è stato eletto Presidente della Repubblica tunisina per un secondo mandato, con una maggioranza schiacciante del 90,69%; tradotto in voti, si tratta però “solamente” di 2.438.954 preferenze<sup>236</sup>. L’affluenza è ai minimi storici dalla Rivoluzione dei gelsomini, in un Paese piegato dalla crisi economica e sociale, in cui votare per un risultato già noto appare pressoché superfluo. Sembra meritevole di menzione il dato relativo alla percentuale di votanti appartenenti alla fascia d’età compresa tra i 18 e i 35 anni: sono stati solamente il 6% del totale (già assai flebile).

Seppur le operazioni di voto si siano svolte regolarmente, l’elezione presidenziale non può comunque considerarsi come legittima e regolare, considerate le già menzionate manipolazioni operate prima della chiamata alle urne dei cittadini, possibili grazie alla “cattura” dell’ISIE: la decisione di questa di validare solo tre candidature, la scelta dell’Istanza di non reintegrare i candidati esclusi come intimato dal Tribunale amministrativo, l’arresto con l’avallo di una magistratura “docile” di uno dei tre candidati

---

231. <https://radioexpressfm.com/fr/actualites/association-tunisienne-de-droit-constitutionnel-lisie-ne-peut-pas-prendre-pour-pretexte-le-non-acces-au-texte-du-jugement-du-tribunal-administratif-pour-echapper-a-son-application/?swcfpc=1>.

232. <https://www.facebook.com/photo?fbid=840468551544255&set=a.420162643574850>.

233. *Loi organique n. 2024-45 du 28 septembre 2024 portant modifications de la loi organique n. 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums*. Il testo della legge è disponibile solamente in lingua araba.

234. Si veda <https://www.hrw.org/fr/news/2024/10/03/tunisie-les-autorites-compromettent-lintegrite-de-lelection-presidentielle>.

235. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2024/07/tunisia-authorities-must-release-ennahda-party-leader-and-end-crackdown-on-political-opposition/>.

236. <https://www.isie.tn/ar/presidentielle-2024-resultat-preliminaire/>.

confermati (e, dunque, l'impossibilità di fare campagna elettorale), nonché di numerosi leader delle opposizioni. Peraltro, come sottolineato dal portavoce del FTDES, l'ISIE ha ulteriormente contribuito ad affossare la campagna elettorale degli altri candidati con decreto del 3 settembre 2024<sup>237</sup>, fissando un limite assai stringente per le spese elettorali di 150.000 dinari (circa 40.000 euro)<sup>238</sup>. Al contempo, l'Istanza ha deciso di non accreditare come osservatori elettorali alcune organizzazioni e giornalisti indipendenti, comprimendo così la trasparenza delle operazioni. La scelta è stata comunicata con un comunicato diffuso sulla pagina *Facebook* dell'ISIE, ove questa afferma che la ragione del mancato accreditamento è da rinvenire in finanziamenti stranieri sospetti di questi osservatori, tali da minarne neutralità, indipendenza e integrità<sup>239</sup>. La ONG *Mourakiboun* (i controllori, in arabo), che dall'elezione della Costituente dell'ottobre 2011 ha formato più di 4.000 osservatori elettorali, per la prima volta non ha potuto monitorare un'elezione in Tunisia; la stessa sorte per l'associazione tunisina *I Watch*<sup>240</sup>.

Il voto presidenziale è stato dunque nettamente e impropriamente sbilanciato verso Saïed, che ne ha fatto il coronamento di un disegno accentratore iniziato nel 2019.

2) *Non sussistenza in via generale e costante di atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE e dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*

La scheda ministeriale menziona anzitutto il diritto alla vita, illustrando che, sebbene la pena di morte sia ancora formalmente vigente nel codice penale tunisino<sup>241</sup>, «le condanne alla pena capitale comminate negli ultimi anni sono state tramutate in detenzioni a vita», anche in ragione della moratoria siglata dal Paese nel 1991. Tuttavia, non pare irrilevante l'aumento delle condanne a morte pronunciate in Tunisia negli anni più recenti; nel corso del 2022, secondo Amnesty, più di 20 persone sono state condannate a morte<sup>242</sup>, di cui la maggior parte sulla base della legislazione antiterrorismo in vigore<sup>243</sup>. Inoltre, il Presidente Saïed si è pubblicamente espresso a favore dell'applicazione della pena di morte<sup>244</sup>. La situazione deve dunque essere attentamente monitorata, tanto più ove si consideri il

237. Décret n. 2024-468 du 3 septembre 2024, fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale présidentielle pour l'année 2024 ainsi que le plafond du financement privé et ses conditions.

238. <https://www.meltingpot.org/2024/10/le-elezioni-farsa-in-tunisia-confermano-un-secondo-mandato-a-kais-saied/>.

239.

<https://www.facebook.com/isietn/posts/pfbid02NsoBSFF5EFq1eYSAi2wNG8rUgF7H287MoCZXAX3RTPm4Eauzic79pogkFD5UxJzal>.

240. <https://inkyfada.com/fr/2024/10/02/observation-electorale-elections-opacite/>.

241. Décret du 9 juillet 1913 portant promulgation du Code pénal, successivamente emendato a più riprese, artt. 5, 7, 8, 9.

242. <https://www.peinedemort.org/zonegeo/TUN/Tunisie#pays-amnesty>.

243. Loi organique n. 2015-26 du 7 août 2015, relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent.

244. «Ensemble Contre la Peine de Mort (ECPM) et son partenaire la Coalition tunisienne contre la peine de mort (CTCPM) appellent les autorités tunisiennes à continuer de respecter le moratoire sur les exécutions et à franchir de nouvelles étapes vers l'abolition de la peine de mort». E quanto si legge in un documento del febbraio 2022 pubblicato da ECPM, disponibile al link <https://www.ecpm.org/tunisie-nombre-record-de-condamnations-a-mort-en-janvier-2022-ecpm-et-la-ctcpm-vivement-preoccupes/>. Si veda anche <https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2020/09/tunisia-presidential-statement-in-favour-of-death-penalty-is-shocking>.

contesto politico e istituzionale odierno, le minacce all'indipendenza della magistratura, la persistenza dello stato di eccezione<sup>245</sup>.

Nella scheda viene poi affrontato il tema della restrizione della libertà personale, illustrando come, sebbene viga il divieto di arresti e detenzioni arbitrarie, questo non è sempre rispettato. Sul punto, si rimanda a quanto già detto *supra* relativamente alle misure privative della libertà personale a cui sono stati sottoposti numerosi soggetti negli ultimi anni (e, in particolare, negli ultimi mesi), spesso senza che questi siano messi al corrente del capo di imputazione a loro carico. Sempre più frequentemente, i cittadini vengono arrestati dall'autorità di pubblica sicurezza sulla base di accuse formulate in termini generici, spesso facendo leva sulla legislazione antiterrorismo varata nel 2015 e menzionata anche nella scheda ministeriale, la cui prospettiva fortemente securitaria permette una drastica riduzione delle garanzie procedurali dei sospettati.

Ancor di più, deve poi essere menzionato il decreto n. 54/2022 emanato da Saïed col proclamato scopo di contrastare la cybercriminalità<sup>246</sup>, che sta invece costituendo la base normativa per legittimare gli arresti degli oppositori del Presidente<sup>247</sup>. Come si è detto, numerosi avvocati, giornalisti e attori politici vengono privati della loro libertà, in ragione dell'accusa di aver diffuso notizie false, in applicazione di una disposizione assai vaga secondo cui è punibile «chiunque utilizzi coscientemente dei sistemi e delle reti informatiche e di comunicazione per produrre, divulgare, diffondere, o inviare, o redigere notizie false, dati falsi, voci, documenti falsi o falsificati o falsamente attribuiti ad altri, al fine di ledere i diritti altrui o arrecare danno alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale, o di seminare il terrore tra la popolazione. Sono punibili con le stesse pene previste nel primo comma tutte le persone che utilizzano sistemi informatici per pubblicare o diffondere notizie o documenti falsi o contraffatti, o informazioni contenenti dati personali, o attribuzione di dati infondati con lo scopo di diffamare altri, danneggiare la loro reputazione, arrecare loro danno finanziario o morale, incitare ad aggressioni contro di loro o incitare all'odio». Peraltro, «le pene previste sono raddoppiate se la persona offesa è un pubblico ufficiale o assimilato»<sup>248</sup>. La Commissione internazionale dei giuristi ha a tal proposito pubblicato nel luglio 2023 un report indicativamente intitolato *Tunisia: Silencing Free Voices A briefing paper on the enforcement of Decree 54 on Cybercrime*, nel quale evidenzia come le autorità tunisine abbiano utilizzato lo strumento normativo per giustificare restrizioni illegittime e arbitrarie dell'esercizio di libertà fondamentali quali quella di espressione e di stampa<sup>249</sup>. Quanto accaduto all'avvocata Dahmani e ricordato in precedenza ne è un ottimo esempio, così come gli altrettanto recenti arresti dell'opinionista Mourad Zeghidi e del presentatore televisivo Borhen Bsaies, anch'essi accusati di aver fatto circolare informazioni non veritiere a scopo diffamatorio in riferimento a posizioni da loro sostenute in televisione e sui *social network*

---

245. Si veda il documento *Tunisia's Compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: The Death Penalty*, redatto da alcune associazioni a tutela dei diritti umani e contro la pena di morte in occasione della *84th Session of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, nel febbraio 2023, accessibile via <https://www.theadvocatesforhumanrights.org/Res/Tunisia%20CEDAW%20death%20penalty%20FINAL%202.pdf>.

246. *Décret-loi n. 2022-54 du 13 septembre 2022, relatif à la lutte contre les infractions se rapportant aux systèmes d'information et de communication*.

247. In tema A. Saad Jaldi, Y. Akrimi, *La Tunisie sous la IIIème République*, cit., pp. 9-10.

248. *Ivi*, art. 24.

249. Il documento è consultabile via [www.icj.org/wp-content/uploads/2023/07/Tunisia-Silencing-Free-Voices-compressed-1.pdf](http://www.icj.org/wp-content/uploads/2023/07/Tunisia-Silencing-Free-Voices-compressed-1.pdf).

relative alla situazione politica tunisina, e condannati nel maggio 2024 a sei mesi di carcere, dopo aver scontato un periodo di reclusione preventiva<sup>250</sup>.

Secondo quanto dichiarato dal sindacato nazionale dei giornalisti tunisini nel maggio 2024, sarebbero almeno 60 i giornalisti arrestati nel Paese sulla base del decreto n. 54/2022<sup>251</sup>.

Invero, la Costituzione del 2022 prevede, all'art. 27, la tutela delle libertà di opinione, pensiero, espressione, informazione e pubblicazione, che non possono essere soggette ad alcun controllo preventivo. Tuttavia, i più recenti avvenimenti sono tali da testimoniare una applicazione parziale e arbitraria del disposto costituzionale, ciò che è possibile in ragione di un sistema dove i poteri sono concentrati, e i contrappesi eliminati o controllati.

*Human Rights Watch* e *Amnesty International* stimano che, in un anno e mezzo (dall'inizio del 2023 a fine maggio 2024), più di 70 persone, tra cui avvocati, attivisti, giornalisti e oppositori del Presidente Saïed, siano stati raggiunti a vario titolo da misure privative della libertà, di cui la maggior parte per aver esercitato un diritto (formalmente) costituzionalmente garantito<sup>252</sup>. Sussiste dunque l'aggravamento di una situazione già precaria; nel 2021 era stato significativamente scritto della crescente intolleranza mostrata dalle autorità tunisine verso quanti criticavano i funzionari o le istituzioni pubblici, perseguiti per commenti non violenti ritenuti però insultanti o non rispettosi, sulla base del codice delle telecomunicazioni, del codice penale e del decreto n. 115/2011 sulla libertà di stampa, le cui disposizioni vaghe e indefinite ne hanno variamente permesso un utilizzo funzionale alla censura della libertà di espressione<sup>253</sup>.

Ancora in tema di restrizioni alla libertà di stampa e di informazione, vale poi la pena menzionare i recentissimi avvenimenti legati alla nota rivista francese *Jeune Afrique*, che nel settembre 2024 ha pubblicato il suo numero mensile con un primo piano di Kaïs Saïed in copertina, accompagnato dal titolo "*l'hyper-président*"<sup>254</sup>. La reazione del Capo di Stato non si è fatta attendere; il mensile è stato immediatamente bandito in Tunisia, con un vero e proprio atto di censura che riporta immediatamente alla mente i tempi di Ben Ali<sup>255</sup>.

L'esistenza in Tunisia di gravi limitazioni alla libertà di parola e di stampa formalmente proclamate a livello legislativo è menzionata nella scheda ministeriale italiana, che ricorda altresì il comunicato rilasciato nel giugno 2023 dall'Alto Commissario ONU per i diritti umani, ove è espressa «profonda preoccupazione per le crescenti restrizioni alla libertà di espressione e di stampa in Tunisia, notando che una legislazione vaga viene utilizzata per criminalizzare il giornalismo indipendente e reprimere le critiche alle autorità»<sup>256</sup>.

---

250. <https://www.jeuneafrique.com/1570802/politique/en-tunisie-le-choc-apres-la-condamnation-de-borhen-baiaes-et-mourad-zeghidi-a-un-an-de-prison/>; <https://inkyfada.com/fr/2024/05/14/arrestations-dahmani-mourad-zeghidi-tunisie/>.

251. <https://www.france24.com/en/live-news/20240503-tunisian-decree-54-on-false-news-stifles-dissent-rights-groups>.

252. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2024/05/tunisia-authorities-escalate-clampdown-on-media-freedom-of-expression/>.

253. R. Ben Amor, M. Costa, *La Tunisie entre la classification de «Pays sur» et la réalité d'un Pays à la dérive*, in questa *Rivista*, n. 3.2021.

254. Sempre in copertina, si legge: «Après avoir muselé tous les contre-pouvoirs, Kaïs Saïed s'apprête à briguer un second mandat le 6 octobre, dans le cadre d'une élection à sens unique. La méthode : une autoritarisme populiste en forme de Coup d'Etat permanent».

255. <https://www.jeuneafrique.com/1605197/politique/pourquoi-jeune-afrique-est-absent-des-kiosques-en-tunisie/>.

256. Il comunicato è disponibile al link <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/tunisia-crackdown-media-freedoms>.

Gli arresti ai quali si assiste nei mesi più recenti hanno altresì riguardato, lo si accennava, il mondo delle associazioni e delle ONG, al cui operato il Governo sta dedicando crescente attenzione. Secondo *Amnesty*, nel maggio 2024, le figure di vertice di almeno 12 organizzazioni operanti nel campo dei diritti umani e di aiuto ai migranti sono state arrestate<sup>257</sup>; anche la libertà di associazione, dunque, pare essere a rischio nella Tunisia di Kaïs Saïed. È attualmente all'esame del Parlamento una proposta di legge volta a sostituire il decreto n. 24/2011<sup>258</sup>, sulla base del quale si erano costituite nel Paese post-transizione numerose associazioni, operative anche nel campo della tutela dei diritti e del consolidamento democratico. Il testo prevede un inasprimento dei criteri di autorizzazione degli enti associativi che possono legittimamente operare sul territorio, nonché dei controlli relativi alle loro attività e alla provenienza dei loro fondi. Del resto, il Presidente Saïed non ha mai nascosto la sua avversione per il mondo associativo, accusato di essere al servizio delle potenze straniere, che in larga parte finanziano le attività svolte sul territorio tunisino. Secondo il Capo di Stato, la riforma normativa sarebbe necessaria per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In maniera poco sorprendente, specialmente alla luce del menzionato giro di arresti nel settore associativo di cui si è detto, il progetto impone il controllo e la supervisione dei Ministeri dell'interno e degli affari esteri su tutte le ONG, nazionali e straniere, sottoponendo la creazione di un'associazione finanziata con fondi esteri all'approvazione dell'apparato di governo.

La revisione sarebbe problematica sotto almeno un duplice profilo. Da un lato, è evidente come la nuova legge imbriglierebbe la libertà di associazione, permettendo la censura delle organizzazioni in dissenso con l'operato presidenziale (e fornendo dunque una base legale agli arresti arbitrari attualmente in corso). Dall'altro, il mondo dell'associazionismo è centrale in seno alla società civile tunisina post-2011; una lotta ai finanziamenti esteri potrebbe rappresentare un colpo durissimo per l'economia nazionale, già in crisi profonda, mettendo al rischio il lavoro di migliaia di cittadini.

Anche il rispetto della libertà di riunione e manifestazione pacifica necessita di essere attentamente monitorata, sebbene la Costituzione del 2022 ne garantisca l'esercizio all'art. 42. Invero, numerose manifestazioni si svolgono nel Paese in maniera regolare<sup>259</sup>; secondo FTDES, da gennaio a novembre 2023 vi sono state in Tunisia 3.106 azioni di protesta<sup>260</sup>. Tuttavia, sono stati registrati episodi di violenza da parte dell'autorità di pubblica sicurezza nella dispersione di alcune di queste azioni<sup>261</sup>. La stessa scheda ministeriale riporta che «negli ultimi anni Amnesty International ha denunciato l'aumento di casi di incidenti o interferenze delle forze armate nelle proteste, nonché di arresti violenti, aggressioni, uso della forza o dei lacrimogeni, e diversi video sono apparsi sui social media riprendendo forze di polizia che colpiscono manifestanti pacifici». Inoltre, vale la pena evidenziare come sia tutt'ora vigente la legge n. 4/1969<sup>262</sup>, che impone la previa autorizzazione per qualsiasi manifestazione in luogo pubblico (art. 9), che le autorità possono comunque impedire ove

257. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/05/tunisia-repressive-crackdown-on-civil-society-organizations-following-months-of-escalating-violence-against-migrants-and-refugees/>.

258. *Décret-loi n. 2011-88 du 24 septembre 2011, relatif aux associations.*

259. Da ultimo, la citata manifestazione del 15 settembre 2024, durante la quale migliaia di persone hanno protestato contro il Presidente affollando le vie di Tunisi.

260. <https://www.amnesty.org/fr/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/tunisia/report-tunisia/>.

261. <https://www.hrw.org/fr/news/2021/02/05/tunisie-la-police-violemment-reprime-des-manifestations;> <https://ftdes.net/violences-policieres-et-criminalisation-des-activistes-et-des-defenseur-e-s-des-droits-humains-2/>.

262. *Loi n. 69-4 du 24 janvier 1969, réglementant les réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements.*

rilevino una potenziale minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblici (art. 12). Una tale normativa, letta in combinato con la menzionata legge antiterrorismo e contestualizzata nel prolungato stato d'eccezione in forza in Tunisia, apre la via a una troppo ampia discrezionalità delle istituzioni nel bilanciamento tra la tutela dell'ordine pubblico e della libertà di riunione<sup>263</sup>.

Deve poi essere considerato il profilo della libertà religiosa, analizzato pure nella scheda ministeriale, che menziona – in termini positivi – l'art. 5 della Costituzione del 2022, secondo cui «La Tunisia costituisce parte integrante della Nazione islamica. Solo lo Stato deve operare, in un regime democratico, a realizzare le vocazioni dell'Islam autentico, che consistono nel preservare la vita, l'onore, i beni, la religione e la libertà». Invero, ciò pare rappresentare piuttosto un passo indietro in materia rispetto alla Costituzione del 2014 che, nel menzionare l'Islam e ribadirne nel Preambolo l'attaccamento ai suoi insegnamenti, non mancava d'altra parte di sancire che «*La Tunisie est un État civil*», affermazione assente nel testo del 2022. È stato evidenziato come, sebbene l'art. 5 abbia come scopo apparente quello di vietare i partiti politici fondamentalisti (il pensiero non può che andare immediatamente al rapporto tra Saïed e il partito di *Ennahdha*), il rischio è quello di aprire la via all'introduzione della *sharia* come fonte del diritto<sup>264</sup>. Rileva altresì la mancata replica dell'art. 6 della Costituzione del 2014, che esplicitava la libertà di religione, credo, coscienza ed esercizio del culto, imponendone la tutela da parte dello Stato<sup>265</sup>. Interessante poi il confronto tra gli articoli di apertura della sezione sul Presidente della Repubblica nelle Costituzioni del 2014 e del 2022. Se la prima sanciva, all'art. 74, che il Capo di Stato è il simbolo dell'unità del Paese, del quale garantisce l'indipendenza e la continuità del controllo del rispetto della Costituzione, l'art. 88 del testo del 2022 è più stringente, recitando che «Il Presidente della Repubblica è il Capo di Stato. La sua religione è l'Islam».

Peraltro, una non piena tutela dei diritti delle minoranze religiose è stata osservata da varie fonti negli ultimi anni, anche in vigenza della Costituzione del 2014. Secondo il Rapporto dello *Special Rapporteur on freedom of religion or belief* delle Nazioni Unite pubblicato nell'aprile 2018, «in the post-revolution period, Tunisia has experienced a number of incidents of violence in the name of religion»<sup>266</sup>. In effetti, si evince dal documento che nel Paese «incidents of displays of social hostility in the form of harassment or pressure directed at converts, as well as threats and attacks on atheists and members of the LGBTI community were reported. Allegations also maintained that harassment is also carried out

---

263. R. Ben Amor, M. Costa, *La Tunisie entre la classification de «Pays sur» et la réalité d'un Pays à la dérive*, cit., pp. 27-30.

264. S. Klibi, *La constitution tunisienne du 25 juillet 2022. La Constitution de la dé-démocratisation*, cit., pp. 10-11.

265. Cost. tunisina del 2014, art. 6: «L'État protège la religion, garantit la liberté de croyance, de conscience et de l'exercice des cultes. Il assure la neutralité des mosquées et des lieux de culte de l'exploitation partisane. L'État s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance et à protéger le sacré et empêcher qu'on y porte atteinte. Il s'engage également à prohiber et empêcher les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à la violence et à les juguler».

266. UN Human Rights Office of the High Commissioner, *Preliminary findings of the visit to Tunisia by the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, 2019, disponibile al link <https://www.ohchr.org/en/statements/2018/04/preliminary-findings-visit-tunisia-un-special-rapporteur-freedom-religion-or?LangID=E&NewsID=22956>.

by law enforcement officials, in violation of national laws». La conversione dalla religione islamica ad altre Confessioni e l'ateismo sarebbero tutt'oggi fonte di ostracismo sociale<sup>267</sup>.

Infine, è necessario quantomeno accennare alla precaria situazione dei diritti della comunità LGBTIQ+ in Tunisia. L'art. 230 del codice penale criminalizza i rapporti tra persone consenzienti dello stesso sesso, ritenute una minaccia al buon costume, prevedendo una pena il cui massimo edittale è fissato a tre anni di reclusione<sup>268</sup>. L'articolo, scritto nel 1913, è ancora ampiamente applicato nei Tribunali tunisini<sup>269</sup>. Secondo una ricerca pubblicata nel 2023, sono stati 709 i soggetti detenuti nelle carceri tunisine nel corso del 2021 a seguito di condanna proprio ex art. 230<sup>270</sup>; *Jeune Afrique* riporta di non meno di 41 processi avviati nel 2024 sulla base della medesima disposizione<sup>271</sup>. Com'è stato osservato, poi, anche gli articoli del codice penale che puniscono chi si renda colpevole di "minaccia al pudore" (art. 226) o alla "morale e/o alla decenza pubblica" (art. 226-bis) possono costituire la base normativa per perseguire i cittadini sulla base del loro orientamento sessuale<sup>272</sup>. L'utilizzo di test anali per "provare" l'omosessualità è ampiamente riportato; tale metodo rappresenta indubbiamente una forma di trattamento degradante, sebbene a partire dal 2017 il consenso del soggetto sia presupposto necessario per l'espletamento del test<sup>273</sup>. La situazione in materia è tale per cui l'Italia ritiene di escludere la comunità LGBTIQ+ dall'applicazione della presunzione di sicurezza qui in discussione.

### 3) Tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante

Riprendendo pedissequamente quanto prescritto dall'art. 23 della Costituzione del 2014, la Costituzione del 2022 sancisce, all'art. 25, che «Lo Stato protegge la dignità dell'essere umano e la sua integrità fisica, e vieta la tortura morale e fisica. Il reato di tortura è imprescrittibile»<sup>274</sup>. Tuttavia, pratiche di tortura e trattamenti inumani e degradanti sono ampiamente riportati nel Paese.

267. Si vedano anche il Report 2023 sulla libertà religiosa nel mondo di ACS, consultabile via <https://acs-italia.org/sites/default/files/PDF/r2023/TUNISIA.pdf>, e il *Tunisia 2022 International Religious Freedom Report* pubblicato dal Dipartimento di Stato USA, accessibile su <https://www.state.gov/reports/2022-report-on-international-religious-freedom/tunisia>.

268. Codice penale tunisino, art. 230: «La sodomie, si elle ne rentre dans aucun des cas prévus aux articles précédents, est punie de l'emprisonnement pendant trois ans». La versione araba del codice penale, a differenza di quella francese, si riferisce esplicitamente alla omosessualità maschile e femminile, e non alla sodomia.

269. *Ex multis* si veda <https://www.hrw.org/news/2016/03/29/tunisia-men-prosecuted-homosexuality>.

270. S. Belhadj, W. Ferchich, *L'affaire 230: La justice face à l'homosexualité*, in *adlitn.org*, 2023.

271. <https://www.jeuneafrique.com/1581948/politique/en-tunisie-les-defenseurs-des-droits-des-lgbt-marginalises/>.

272. R. Ben Amor, M. Costa, *La Tunisie entre la classification de «Pays sur» et la réalité d'un Pays à la dérive*, cit., p. 30.

273. *Human Rights Watch* ha evidenziato come non sia infrequente l'utilizzo della violenza per ottenere il consenso al test e come sia possibile che il rifiuto di sottoporsi al test venga utilizzato in Tribunale come elemento che avvalorava l'omosessualità dell'indagato, e dunque la sua colpevolezza. Si veda <https://www.hrw.org/news/2017/05/03/consent-or-no-anal-testing-tunisia-must-go>.

274. La nozione di tortura è specificata all'art. 101-bis del codice penale, inserito nel 2011, secondo cui: «Le terme torture désigne tout acte par lequel une douleur ou une souffrance aiguë physique ou mentale, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis. Est considéré comme torture le fait d'intimider ou de faire pression sur une personne ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne aux fins d'obtenir des renseignements ou des aveux. Entre dans le cadre de la torture, la douleur, la souffrance, l'intimidation ou la contrainte infligées pour tout autre motif fondé sur la discrimination raciale. Est considéré comme tortionnaire, le fonctionnaire public

La scheda ministeriale italiana fa in particolare riferimento alla condizione delle carceri, dove il sovraffollamento e le scarse condizioni igienico-sanitarie, in strutture fatiscenti, sono all'attenzione dell'attuale governo. In effetti, il Ministero della giustizia sembra interessato al tema; è del luglio 2024 una visita ufficiale presso la casa di reclusione di Kairouan della Ministra Leila Jeffal, che ha ribadito pubblicamente l'impegno dell'amministrazione nel migliorare le condizioni carcerarie<sup>275</sup>. L'uso della violenza nelle strutture carcerarie è frequente<sup>276</sup>; tuttavia, i detenuti subiscono spesso pressioni e minacce affinché non denunciino gli atti violenti perpetrati dalle forze dell'ordine, la cui impunità è comunque sovente garantita anche in caso di esposto avverso i loro comportamenti<sup>277</sup>.

La questione degli atti di tortura da parte dell'autorità di pubblica sicurezza è invero assai più ampia, estendendosi al di là dei confini delle strutture detentive, e non limitata agli anni più recenti. Com'è stato scritto, seppur la rivoluzione dei gelsomini ne abbia generato una notevole diminuzione, la mancanza di riforme strutturali del sistema giudiziario e di sicurezza, fanno sì che gli atti di tortura rimangano moneta corrente in Tunisia<sup>278</sup>.

*Inkyfada* e la *Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme* contano 31 persone morte tra il 2011 e l'agosto 2024 «entre les mains de la police», variamente a seguito di una manifestazione, in una stazione di polizia, a seguito di un inseguimento della polizia, durante un periodo di detenzione (anche preventiva)<sup>279</sup>. Nell'aprile 2022, il *Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* delle Nazioni Unite, dopo aver visitato il Paese, ha redatto un rapporto non pubblicato ma inviato al governo tunisino, nel quale viene evidenziata la gravità del ricorrente uso di violenza da parte della polizia, la cui persistenza è strettamente connessa all'impunità degli autori<sup>280</sup>. A tal proposito, *Amnesty International* aveva già denunciato nel 2019 come, nella maggioranza dei casi, le indagini sugli atti violenti compiuti dalle forze di polizia si fermano alla fase istruttoria, sfociando assai raramente nella formulazione di capi di imputazione azionabili in sede giurisdizionale<sup>281</sup>.

In un report pubblicato nel 2021, OMCT ha parlato di 144 vittime di trattamenti illegali tra il 2020 e il 2021 compiuti da agenti di polizia, della *Garde nationale* e della penitenziaria<sup>282</sup>.

---

ou assimilé qui ordonne, incite, approuve ou garde le silence sur la torture, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. N'est pas considéré comme torture, la souffrance résultant des peines légales, entraînée par ces peines ou inhérente à elles». La definizione è stata così modificata per conformarsi alla normativa internazionale in materia di tortura a cui la Tunisia si è vincolata, seppur sia stato evidenziato come la nozione sia, nel diritto interno, più ristretta di quanto prescritto all'art. 1 della Convenzione contro la tortura del 1984.

275. <https://news.gnet.tn/tunisie-leila-jeffal-se-rend-a-la-prison-de-kairouan-et-ordonne-des-mesures-urgentes-pour-reduire-lencombrement/>.

276. <https://lapresse.tn/2021/09/23/depassesments-dans-les-prisons-et-lors-des-assignations-a-residence-comment-protoger-les-droits-des-prisonniers-et-des-suspects/>.

277. <https://www.prison-insider.com/fichepays/tunisie-2024?s=garanties#garanties>.

278. Così si esprimono R. Ben Amor, M. Costa, *La Tunisie entre la classification de «Pays sur» et la réalité d'un Pays à la dérive*, cit., p. 35.

279. <https://inkyfada.com/fr/webdoc/tue%C2%B7es-par-la-police-depuis-2011-les-violences-policieres-en-chiffres/>. Il conteggio è aggiornato costantemente; il numero di decessi riportato nell'articolo si riferisce all'ultimo accesso dell'Autrice alla pagina web, avvenuto il 16 settembre 2024.

280. Si veda il comunicato stampa, disponibile al link <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/tunisia-progress-made-concerns-remain-says-un-torture-prevention-body>.

281. <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2019/04/tunisia-where-running-from-police-can-be-deadly/>.

282. Il Report è accessibile via <https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2021/12/Volume-1-l-le-constat-Web.pdf>.

Recentemente, il mai sopito discorso sulla tortura in Tunisia ha conosciuto rinnovato vigore nel quadro dei menzionati arresti del maggio 2024 durante i quali, tra gli altri, è stato fermato l'avvocato Mehdi Zagrouba, che aveva apertamente sostenuto la collega Dahamani, criticando il suo arresto e le recenti politiche presidenziali. Proprio due giorni dopo, anche Zagrouba è stato prelevato dalla polizia presso la sede dell'Ordine degli Avvocati di Tunisi, con modalità descritte come particolarmente violente da alcuni testimoni oculari<sup>283</sup>. Nel corso del dibattito istruttorio dinanzi al giudice di Tunisi, due giorni dopo l'arresto, l'Avvocato è stato trasportato d'urgenza in ospedale dopo aver perso conoscenza, in conseguenza degli atti di violenza fisica e dei maltrattamenti subiti da parte della polizia che aveva appena denunciato, testimoniati dai segni sul suo corpo constatati dal giudice istruttore e dalla *Instance nationale de prévention de la torture* (INPT). L'episodio ha generato numerose reazioni di indignazione e preoccupazione; la sera stessa, l'Ordine nazionale degli Avvocati ha diffuso un comunicato parlando di «un reato di tortura che richiede un procedimento giudiziario e delle sanzioni penali» e ritenendo il Ministero dell'interno pienamente responsabile<sup>284</sup>. Anche *Amnesty International*<sup>285</sup> e la *Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme* (LTDH)<sup>286</sup> hanno messo in luce gli evidenti segni di violenza riscontrati, chiedendo indagini indipendenti sul caso. Il Ministero dell'interno ha comunque negato gli avvenimenti, mentre il Presidente Saïed ha operato un generico ma comunque ben identificabile riferimento al ruolo dello Stato a tutela dei soggetti in condizione di restrizione della libertà personale, in occasione di un discorso pubblico.

## 5. Una sicurezza reale, o necessaria?

«In May 2024, Tunisian authorities escalated a repressive crackdown targeting human rights defenders, civil society organizations, lawyers, and journalists with new arrests, harassment, and intimidation. At the same time, Tunisian authorities are once again escalating anti-migrant rhetoric and stepping up a vicious clampdown on African foreign nationals, including migrants, asylum seekers, and refugees. The Tunisian authorities must immediately and unconditionally release all those unjustly detained in the current crackdown and since President Kais Saied's power grab in July 2021; halt all collective and summary expulsions of migrants, refugees, and asylum seekers; and end the government's abusive practices that violate human rights in Tunisia»<sup>287</sup>.

Questo passaggio del *Joint Statement* firmato nel giugno 2024 da dodici organizzazioni di tutela dei diritti riassume in maniera assai efficace quanto sta avvenendo oggi in Tunisia. Una situazione che sta suscitando numerose reazioni a livello internazionale, ma dinanzi alla quale l'Unione europea resta ambigua. Da un lato, esprime preoccupazione e inquietudine per i recenti sviluppi in Tunisia, ribadendo la necessità di garantire le libertà di espressione

283. <https://inkyfada.com/fr/2024/05/22/affaire-mehdi-zagrouba-allegations-de-torture/>.

284. Si veda il comunicato sulla pagina *Facebook* dell'Ordine, al link [https://www.facebook.com/photo/?fbid=840945238070065&set=a.248903507274244&locale=fr\\_FR](https://www.facebook.com/photo/?fbid=840945238070065&set=a.248903507274244&locale=fr_FR).

285.

<https://www.facebook.com/AITunisia/posts/pfbid0gfDVqPnmuKVT8sRkTHoCQ2shyRq6cA99XdwZLDQz227E2Yct1gZLcrAvr9Xkf1Syl>.

286.

<https://www.facebook.com/ltdh.tn/posts/pfbid0a29A4nbSUGycwtLj3mU835x3dUs1ajOYfQ3wdfUDPi6XakRDnThySwSb9c92QYeZl>.

287. <https://www.hrw.org/news/2024/06/18/tunisia-joint-statement-calling-end-crackdown>.

e associazione e l'indipendenza del potere giudiziario<sup>288</sup>. Dall'altro, la Commissione festeggia il successo del *Memorandum of Understanding*, avvalorando così in maniera indiretta l'azione politica liberticida di Saïed, nonché il trattamento che la Tunisia riserva ai migranti. Celebrazioni particolarmente partecipate in Italia laddove il governo, principale fautore dell'accordo, fa leva sulla oggettiva e netta diminuzione degli sbarchi a seguito della sua stipula per dimostrarne l'efficacia. In effetti, i dati di UNHCR mostrano che, tra gennaio e giugno 2024, sono arrivati in Italia 26.015 migranti; nello stesso lasso temporale, erano stati 65.519 durante il 2023; un decremento del 60% circa. Il primo Paese di partenza è tornato a essere la Libia (56% del totale, 14.582 persone, 289 sbarchi); la Tunisia segue (39% del totale, 10.233 persone, 340 sbarchi)<sup>289</sup>. Ma a che costo?

Alla luce di quanto osservato in questo lavoro, pare potersi affermare che la decisione di ritenere la Tunisia un Paese sicuro – sia a livello europeo, in relazione ai migranti, sia a livello nazionale, in relazione ai cittadini tunisini richiedenti asilo in Italia – risponda prettamente a logiche di opportunità politica.

La Tunisia rappresenta evidentemente un Paese centrale nel contesto migratorio odierno, costituendo al contempo un luogo di destinazione, transito e partenza per l'Europa. Quest'ultima, da parte sua, è alla costante ricerca di soluzioni in grado di attuire – pur senza risolvere – quella “crisi migratoria” che ben fotografa l'incapacità di gestire il fenomeno dei flussi in ingresso, rivelandosi la cartina di tornasole della tenuta dell'Unione stessa, per la quale sembra sempre più difficile riflettere quell'immagine di comunità democratica universale e senza frontiere, fondata sul rispetto dei diritti umani e sulla libera circolazione, entusiasticamente affermata sullo scadere del secolo scorso<sup>290</sup>.

Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, del resto, si fonda sull'esternalizzazione delle frontiere e sulle procedure accelerate; la conclusione del MoU da parte dell'UE e la classificazione della Tunisia come Paese di origine sicuro da parte dell'Italia rientrano perfettamente in questa logica.

Poco sembra importare il fatto che, come affermato da *Human Rights Watch*, «la Tunisia non è né un luogo sicuro per lo sbarco dei cittadini dei Paesi terzi intercettati o salvati in mare, né un Paese terzo sicuro per il trasferimento dei richiedenti asilo»<sup>291</sup>. Evidentemente, il *Memorandum of Understanding* siglato nel luglio 2023, nel pieno delle violazioni dei diritti degli stranieri in Tunisia, non fa della tutela di questi la sua priorità.

E neppure i gravi e preoccupanti avvenimenti più recenti, che stanno riportando nel Paese lo spettro del regime di Ben Ali, cancellando i successi di quell'esperimento democratico che aveva suscitato tante speranze, sembrano essere abbastanza.

A tal proposito, è interessante rilevare come la scheda ministeriale italiana sulla quale si basa la classificazione della Tunisia come Paese terzo di origine sicuro si mostri ben consapevole delle numerose problematiche presenti nello Stato di Saïed. Tale consapevolezza, piuttosto che sorprenderci, dovrebbe indurre forse una riflessione sulle ragioni alla base della conferma dell'inserimento della Tunisia nell'elenco in questione,

---

288. Servizio europeo per l'azione esterna, comunicato stampa del 14 maggio 2024, disponibile via <https://www.eeas.europa.eu/eeas/tunisie-d%C3%A9claration-de-la-porte-parole-sur-les-r%C3%A9cents-d%C3%A9veloppements-dans-le-pays-und-en>.

289. *Italy Sea Arrivals Dashboard June 2024* di UNHCR, pubblicato il 27 agosto 2024 e disponibile su <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110839>.

290. M. Savino, *La chimera di Tampere*, in *Diritto pubblico*, n. 1.2020, pp. 3-14.

291. <https://www.hrw.org/fr/news/2023/07/19/tunisie-pas-un-lieu-sur-pour-les-migrants-et-refugies-africains-noirs>.

nonostante tutte le informazioni a disposizione del governo italiano che porterebbero in direzione opposta. Il tema potrebbe altresì leggersi in combinato con il *Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*, firmato nel novembre 2023 e successivamente ratificato con legge n. 14/2024. L'intesa, com'è noto, crea una *fictio iuris* tale per cui due aree predeterminate del territorio albanese – il porto di Shengjin e la località di Gjadër – saranno sottoposte alla giurisdizione italiana, dove personale italiano si occuperà di esaminare le domande di protezione internazionale presentate da migranti sottoposti alle procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea<sup>292</sup>. Sembra dunque esservi un legame tra il Protocollo e la decisione di considerare la Tunisia sicura, assieme ad altri ben 21 Stati: la necessità “politica” di ritenere sicuri i Paesi dai quali i migranti prevalentemente arrivano, così da attivare i Centri albanesi, dove le domande dei richiedenti asilo cittadini di Paesi di origine sicuri potranno essere trattate con procedure accelerate.

Quanto avviene in Tunisia oggi sembra indicare che la presunta sicurezza del Paese che affaccia sull'altra sponda del Mediterraneo, più che reale, sia necessaria. Necessaria per l'UE e per l'Italia, le cui priorità sono il contenimento degli arrivi e la velocità di respingimento di coloro che non si è riusciti a fermare. Non certo per i migranti in transito attraverso la Tunisia, per i quali le politiche di esternalizzazione delle frontiere e di *pull-back* si traducono di fatto in un aggiramento del divieto di *refoulement* e nell'impossibilità di chiedere asilo in Europa. Neppure per i richiedenti asilo di cittadinanza tunisina in Italia, le cui garanzie procedurali sono al ribasso e le possibilità di successo assai flebili.

Il 19 settembre 2024, *The Guardian* ha pubblicato un'inchiesta relativa alla sistematicità e gravità delle violazioni perpetrate in Tunisia a danno dei migranti, intitolata in maniera netta *The brutal truth behind Italy's migrant reduction: beatings and rape by EU-funded forces in Tunisia*<sup>293</sup>. Nel riportare le testimonianze raccolte e descrivere lo stato dei fatti, il quotidiano britannico non manca di enfatizzare il legame tra questi e i finanziamenti provenienti dall'UE, nel solco del MoU. E mentre la Commissione europea continua a rassicurare sull'utilizzo dei fondi inviati a Saïed – in attesa che la Mediatrice europea Emily O'Reilly pubblichi i risultati della sua indagine sull'intesa siglata con Tunisi<sup>294</sup>, attesi per lo scadere dell'anno 2024 – la grave situazione in corso nel Paese nordafricano è stata altresì portata all'attenzione della Corte Penale Internazionale (CPI), il cui intervento era già stato sollecitato nell'ottobre 2023, e poi reiterato con una richiesta presentata il 23 settembre 2024. In entrambe le occasioni è stato l'Avvocato Rodney Dixon a rivolgersi alla giurisdizione internazionale, in rappresentanza di un collettivo di soggetti, familiari di detenuti delle carceri tunisine e rappresentanti di associazioni a tutela dei diritti umani. Nella conferenza stampa organizzata a L'Aia il 24 settembre 2024, è stato chiesto alla Corte di non limitarsi a indagare su quanto avviene in territorio tunisino solamente in relazione all'indagine avviata nel 2022 sulla responsabilità di gruppi armati, milizie e attori statali nei crimini contro i migranti e i rifugiati in Libia, bensì di focalizzare l'attenzione su tutto quanto sta avvenendo in Tunisia oggi: da un lato, i trattamenti inumani a cui i migranti sono sottoposti; dall'altro,

292. De Leo, E. Celoria, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in questa Rivista, n. 1.2024; E. Testi, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/>, novembre 2023.

293. <https://www.theguardian.com/global-development/2024/sep/19/italy-migrant-reduction-investigation-rape-killing-tunisia-eu-money-keir-starmer-security-forces-smugglers>.

294. *Supra*, nota 44.

la repressione delle opposizioni politiche<sup>295</sup>. Si aspetta di sapere se la CPI deciderà di agire, ed eventualmente come.

Ciò che è evidente, nel frattanto, è la forte stonatura dello iato tra la ormai innegabile consapevolezza del contesto tunisino, in tutti gli ambiti qui analizzati, e l'assenza di conseguenze da parte dell'Italia e dell'UE.

---

295. Sull'invito alla conferenza stampa, si legge: «With a presidential election looming on 6 October 2024, the key political opponents remain arbitrarily detained and abused. In parallel, the regime has brutally targeted Black African migrants - there are widespread reports of migrant deaths, rape and torture. In July 2024, UN Human Rights Chief Volker Türk called for an investigation into these crimes following reports of another mass grave discovered in the desert along the Libyan-Tunisian border». Disponibile via [https://www.justiceinfo.net/wp-content/uploads/Tunisia-at-the-ICC\\_press-conference\\_24-09-2024.pdf](https://www.justiceinfo.net/wp-content/uploads/Tunisia-at-the-ICC_press-conference_24-09-2024.pdf).