



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

**MEMORANDUM D'INTESA
TRA IL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA ITALIANO
E LA POLIZIA NAZIONALE SUDANESE**

Guida alla lettura

Il rimpatrio di una quarantina di profughi sudanesi lo scorso 24 agosto 2016- prelevati a Ventimiglia, trasportati in Puglia all'Hotspot di Taranto e successivamente condotti, sempre coattivamente, presso lo scalo aeroportuale di Torino - ha messo in luce l'esistenza di un accordo tra Italia e Sudan, fortemente criticato dal Tavolo nazionale asilo. In una replica affidata ad una intervista al quotidiano "Avvenire" del 29 settembre scorso il Capo della Polizia, Prefetto Gabrielli, ha precisato che il Memorandum in questione è solo uno dei 267 accordi sottoscritti dall'Italia con altri Paesi al fine di ottimizzare la cooperazione di polizia non necessitante, pertanto, di alcuna verifica parlamentare.

ASGI ne propone un primissimo commento.¹

¹ Esula da questo scritto l'analisi del contesto in Sudan quanto al rispetto della pace, dei diritti umani e fondamentali della persona, delle libertà democratiche che, in base alla Costituzione italiana (art. 10, co. 3), devono essere garantite ad ogni individuo nel proprio paese e che, in mancanza di tale rispetto, legittimano il riconoscimento dell'asilo politico in Italia.

La tragicità degli avvenimenti passati e presenti in tale Paese africano sono tuttavia tristemente noti e, in questa sede, riteniamo sufficiente fare mero rinvio:

a) alla pagina internet della Corte Penale Internazionale dell'Aja relativa al Sudan (<https://www.icc-cpi.int/darfur>) per indirizzare le prime ricerche di coloro che non conoscessero affatto lo stato della democrazia in Sudan e le vicende che hanno riguardato e riguardano l'attuale Presidente sudanese;

b) alla pagina internet di una delle principali fonti di informazioni utili a prendere valide decisioni sullo *status* di rifugiato (<http://www.refworld.org/country/SDN.html>), aggiornato giornalmente con dati e documenti provenienti dalla rete globale degli uffici distaccati dell'UNHCR, dai governi, dalle organizzazioni internazionali, regionali e non governative, dalle istituzioni accademiche e dagli organi giudiziari;

c) al recentissimo (agosto 2016) rapporto sul Sudan curato dal Danish Immigration Service e dal the UK Home Office (al link https://coi.easo.europa.eu/administration/denmark/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/administration/denmark/PLib/Sudan-FFM-report-June2016.pdf), che utilizza la metodologia di indagine EASO. Esso concerne, tuttavia, solo la situazione ed il trattamento delle persone provenienti dal Darfur e dalle zone di Southern Kordofan e Blue Nile e dirette Khartoum.

Il Memorandum d'intesa italo sudanese è stato sottoscritto, per parte italiana, dal Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica sicurezza, Prefetto Gabrielli e, per parte sudanese, dal Direttore generale delle Forze di Polizia del Sudan, Generale Hashim Osman el Hussein, il 3 agosto scorso a Roma, alla presenza di funzionari del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale.

L'**oggetto del Memorandum** è costituito dalla lotta alla criminalità, la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e la delicata materia dei rimpatri; l'accordo consta di un preambolo e venti articoli suddivisi in quattro capi riguardanti rispettivamente la cooperazione di polizia, la collaborazione nella gestione delle frontiere (che come noto non esistono tra i due Paesi, sicché è difficile immaginare in che modo la Polizia italiana possa collaborare al controllo delle frontiere sudanesi), dei flussi migratori in materia di rimpatrio, la protezione dei dati e, infine, le procedure formali e le spese.

La natura di atto meramente interno e amministrativo dell'accordo, volto a dettare norme attuative di dettaglio, è **smentita fin dal preambolo** dove si legge chiaramente che le parti intendono rafforzare la cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di migranti e l'immigrazione irregolare, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e il terrorismo. Il tutto nella consapevolezza che un'efficace politica di rimpatrio avrebbe un notevole effetto deterrente, contribuendo a prevenire l'immigrazione irregolare e le tragedie umanitarie ad essa connesse. Un **atto evidentemente politico**, tale essendo la rilevanza dei temi oggetto del Memorandum inerenti la sicurezza dello Stato, delle sue frontiere e la civile e pacifica convivenza, **che, tuttavia, non è stato sottoposto ad alcun vaglio parlamentare come imporrebbe l'art. 80 della Costituzione italiana**. Vaglio ancora più necessario ove si ritenesse (come plausibile, data anche la coincidenza dei temi affrontati) che l'accordo si iscriva nel più ampio scenario di cooperazione tra Sudan (ed altri Paesi africani) e Unione Europea in materia di immigrazione, il cd. "Processo di Khartoum" (iniziato in Italia a novembre del 2014), e della istituzione del "*Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa*" (Summit de La Valletta del novembre 2015).

Altre due brevi considerazioni preliminari meritano attenzione, pur sempre nell'ambito della verifica del rispetto delle norme costituzionali da parte dell'accordo in questione: da un lato, non può essere sottovalutata - in virtù di quanto si argomenterà in seguito ed in merito alla incidenza del Memorandum sulla condizione giuridica dello straniero in Italia - la **violazione dell'art. 10, co. 2 Cost.** in virtù del quale *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”*.

Il rigoroso rispetto della norma costituzionale e della riserva di legge ivi contenuta, infatti, travolge automaticamente il Memorandum in commento, sia che esso sia ritenuto un accordo internazionale in forma semplificata, sia, come sostenuto dal Capo della Polizia italiana, che esso sia ritenuto un mero accordo di polizia. La riportata riserva di legge, infatti, impone la **massima trasparenza sulle norme e sulle prassi adottate in relazione alla condizione giuridica dello straniero in Italia** e non può considerarsi un mero orpello giuridico, essendo chiaramente rivolta anche ad evitare qualsivoglia ipotizzabile abuso da parte del potere esecutivo sui diritti della persona.

D'altro lato, il Memorandum incide pesantemente sulle modalità e sulla tempistica della restrizione della libertà personale degli individui sul territorio italiano che, nel caso specifico, non sono affatto determinati dalla legge, ma lasciati all'arbitrio delle autorità di polizia (tra l'altro estere), in ciò determinandosi una **violazione della libertà personale degli individui e dell'art. 13, co. 2 e 3, Cost.**².

In breve: **un atto tenuto segreto**, stipulato nelle stanze ministeriali tra i capi di polizia dei due Paesi, ma destinato ad **incidere gravemente sulle politiche e prassi dei rimpatri**, come la nota “vicenda dei sudanesi di Ventimiglia” ha dimostrato e come cercheremo di evidenziare nel prosieguo.

Se la previsione di reciproca assistenza e collaborazione tra forze di polizia, l'addestramento, lo scambio di informazioni rientrano certamente in un accordo tecnico tra forze dell'ordi-

2 Si riportano i commi 2 e 3 dell'art. 13 Cost.: *“Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto”*.

ne di diversi Paesi, quando si giunge all'esame delle disposizioni in materia di immigrazione e di rimpatri l'accento muta.

Apparentemente l'accordo è - anche a proposito di immigrazione - bilaterale: si legge infatti che le parti si impegnano nell'identificazione e rimpatrio *“dei propri cittadini presenti nel territorio dell'altra Parte in posizione irregolare rispetto alla normativa sull'immigrazione”*.

E', tuttavia, fin troppo facile osservare che cittadini italiani senza titolo di soggiorno in Sudan non ce ne dovrebbero essere molti, sicché evidente è la direzione non biunivoca dell'accordo. Tant'è che a proposito di cooperazione in materia di rimpatrio (art. 9) sono solo le autorità sudanesi che forniscono assistenza e supporto per l'identificazione dei migranti irregolari. E debbono procedere senza indugio *“alle interviste delle persone da rimpatriare ... e, sulla base dei risultati del colloquio, senza svolgere ulteriori indagini sulla loro identità emettono il prima possibile il lasciapassare, consentendo alle autorità italiane di organizzare il rimpatrio”*.

Se, sulla base di un semplice colloquio, il funzionario di polizia sudanese in Italia si convince che una persona è sudanese, subito viene emesso il documento per il rimpatrio. Tuttavia, i preidenti Capi delle due Polizie hanno immaginato di dovere introdurre una clausola di salvaguardia da adoperare nel caso in cui la persona (frettolosamente) rimpatriata non risulti essere cittadino sudanese, sì da prevedersi che *“la parte italiana riprende senza indugio ... ogni persona rimpatriata in Sudan con documenti d'emergenza se, a seguito di approfondite verifiche [effettuate a Khartoum, NDR], dovesse risultare che la persona interessata non è cittadino sudanese ...”*.

Il pressapochismo svelato da questa previsione (ed altre, come vedremo) nasconde il **disprezzo per il rispetto dei principali diritti delle persone**: difatti, se si immagina che non sia possibile procedere adeguatamente neanche alla mera identificazione della persona e della sua cittadinanza, non si comprende come sia possibile che vengano effettuate altre indagini (*in primis* ed a mero titolo esemplificativo, quelle sulla esistenza di motivi di protezione, quelle familiari e quelle sociali) che, comunque, impedirebbero di eseguire qualsiasi rimpatrio.

Evidentemente si omette di considerare che l'accompagnamento coattivo alla frontiera costituisce, per pacifica giurisprudenza costituzionale (sent. 105/2001), limitazione della

libertà personale. Quindi, **sulla base di un “documento identificativo di emergenza” un giudice italiano dovrebbe convalidare l’accompagnamento coatto!**

Il Memorandum sottoscritto dal Capo della Polizia italiana non considera neanche che la Direttiva rimpatri del 2008 e la norma italiana di recepimento (art. 13, co. 2, D.Lgs. 286/98) prescrivono che ogni decisione di rimpatrio è adottata dal prefetto previa attenta valutazione “caso per caso”. Se ci si affida solo ad un colloquio con un funzionario del “democratico” Sudan, per ottenere un “*documento di emergenza senza indugio*” per procedere al rimpatrio coatto è impossibile ritenere che vi possa essere stata una valutazione specifica, per ciascun caso, della situazione personale di ogni persona.

E’ evidente che **sotto le sembianze di un accordo meramente tecnico e non politico si cela l’intento di avere mano libera per espellere** velocemente presunti sudanesi, in violazione delle norme vigenti.

La necessità di procedere agli accertamenti sull’identità e la nazionalità degli stranieri irregolari comportano, secondo la Direttiva 2008/115/CE (art. 9, § 2 e 3), il rinvio dell’allontanamento e, secondo il diritto interno, è circostanza idonea a determinare il trattenimento in un CIE in attesa dell’identificazione. **Sia la normativa sovranazionale che quella interna presuppongono che lo straniero sia compiutamente identificato, nello Stato membro, prima di procedere alla sua espulsione.**

Prevedere delle identificazioni sommarie, salvo successivo approfondimento in Sudan, comporta l’esternalizzazione di un segmento fondamentale delle procedure di allontanamento previste a tutela dello straniero, al fine di evitare di essere inviato verso un Paese di cui non è cittadino o nei cui confronti possono essere adottati trattamenti inumani o degradanti.

Che questo sia il vero scopo dell’accordo è ulteriormente dimostrato dalla previsione di cui all’art. 14 del Memorandum, rubricato “*Procedure di rimpatrio nei casi di necessità e urgenza*”, ove di comune accordo le Parti contraenti riconoscano l’esistenza di casi di necessità e urgenza nelle quali “le procedure per stabilire l’identità delle persone da rimpatriare possono essere eseguite in territorio sudanese”. Ma non vi è alcuna indicazione utile a comprendere con quali criteri e quando si versa in situazioni di necessità e urgenza.

La Polizia italiana, con questo accordo presentato come meramente tecnico, si ritaglia un potere assoluto ed al di fuori di qualsivoglia controllo per procedere all'identificazione degli stranieri irregolari in Sudan! Sempre che sussistano esigenze di necessità e urgenza che è la Polizia stessa a determinare in modo del tutto arbitrario. A suo piacimento la Polizia italiana si arroga il potere di **esternalizzare le procedure di identificazione!** Tanto premesso, suona lievemente beffarda l'asserzione secondo cui tutto ciò avverrebbe *“in conformità dei rispettivi ordinamenti e legislazioni nazionali e degli obblighi internazionali”* ... compresi quelli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Quale norma interna o sovranazionale consente di deportare in Sudan stranieri non identificati e di delegare alle autorità di quel Paese terzo le procedure di identificazione? Ma, ancor di più, in quali condizioni materiali saranno tenuti gli stranieri in attesa di identificazione? In che modo saranno rispettate le garanzie previste dalla Direttiva 2008/115/CE a tutela del rispetto dei diritti e della dignità delle persone? La direttiva rimpatri sottolinea la necessità di accordi di riammissione con Paesi terzi (Considerando n. 7) ma dopo l'adozione della decisione di rimpatrio che presuppone l'identificazione nel territorio UE.

L'art. 14 del Memorandum stabilisce che le Parti contraenti concordano tempi e modalità di trasporto in Sudan *“nonché le garanzie per il ritorno nel territorio italiano di coloro i quali non risultino cittadini sudanesi”*.

Tempi e modi di restrizione della libertà personale non sono determinati dalla legge (come l'art. 13 Cost. impone), ma sono concordati dalle Polizie italiana e sudanese: sinceramente sfugge la conformità di tale previsione con la legislazione italiana e sovranazionale. Quanto alle garanzie per il ritorno, si prevede che *“il vettore aereo che trasporta le persone da rimpatriare non lascerà il territorio sudanese sino a quando non siano stati eseguiti i dovuti controlli da parte della autorità sudanesi, in modo che coloro i quali non risultino cittadini sudanesi possano essere ricondotti in Italia dallo stesso vettore aereo. Se, per motivi contingenti non è possibile eseguire tale procedura, la Parte italiana garantisce il ritorno sul proprio territorio a bordo del primo volo disponibile delle persone che non risultano essere cittadini sudanesi”*. Si tratta di **non-garanzie i cui tempi sono lasciati alla totale discrezionalità dell'amministrazione, senza alcuna possibilità di controllo e di tutela giurisdizionale, perché si è fuori del territorio nazionale e dell'Unione.**

Con questo Memorandum d'intesa, la Polizia italiana non solo si arroga - del tutto illegittimamente - il diritto di deportare stranieri irregolari in Sudan senza averli identificati con certezza come sudanesi, ma addirittura mortifica il controllo giurisdizionale previsto dalla legge consistente nella previa convalida dell'accompagnamento coattivo.

Infatti, come potrà un giudice convalidare un accompagnamento in Sudan di una persona al solo fine di essere identificata?

L'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica è modalità esecutiva dei decreti espulsivi emessi dal prefetto, ma qui non si tratta di accompagnare a fini espulsivi, qui si accompagna a fini identificativi, che costituiscono il presupposto ineludibile dell'espulsione che deve essere adottata previa valutazione "caso per caso".

Il Memorandum italo-sudanese comporta lo **stravolgimento delle già flebili garanzie previste dall'ordinamento in tema di rimpatri.**

Pertanto è uno strumento di natura politica illegittimo sia perché adottato al di fuori del controllo parlamentare sia perché sottratto alle procedure previste dalla fonti costituzionali, sovranazionali e nazionali.

3 ottobre 2016

A.S.G.I.

(Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)