

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Tel: 212-290-4700
Fax: 212-736-1300
Email: hrwnyc@hrw.org

EUROPE AND CENTRAL ASIA DIVISION

Holly Cartner, *Executive Director*
Rachel Denber, *Deputy Director*
Veronika L. Szente Goldston, *Advocacy Director*
Benjamin Ward, *Associate Director*
Allison Gill, *Director, Moscow Office*
Alexander Petrov, *Deputy Director, Moscow Office*
Julia Hall, *Senior Researcher*
Andrea Berg, *Researcher*
Jane Buchanan, *Researcher*
Judith Sunderland, *Researcher*
Wanda Troszczyńska van Genderen, *Researcher*
Emma Sinclair-Webb, *Researcher*
George Gogia, *Consultant*
Inara Gulpe-Laganovska, *Consultant*
Liudmila Belova, *Associate*
Sonya Kleshik, *Associate*
Kathryn Koonce, *Associate*
Mihra Rittmann, *Associate*
Iwona Zielinska, *Associate*

ADVISORY COMMITTEE

Marco Stoffel, *Chair*
Alice H. Henkin, *Vice Chair*
Henri Barkey
Gerhart Baum
Stephen Del Rosso
Felice Gaer
Conor Gearty
Michael Gellert
Jeri Laber
Walter Link
Masha Lipman
Helena Luczywo
Jean Paul Marthoz
Michael McFaul
Sarah E. Mendelson
Karl Meyer
Jane Olson
Arjan Overwater
Can Paker
Hannah Pakula
Colette Shulman
Leon Sigal
Malcolm Smith
George Soros
Gerard Stoudmann
Ruti Teitel
Mark von Hagen
Patricia M. Wald
Mark Walton
Joanna Weschler

HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth, *Executive Director*
Michele Alexander, *Development & Outreach Director*
Carroll Bogert, *Associate Director*
Emma Daly, *Communications Director*
Barbara Guglielmo, *Finance & Administration Director*
Peggy Hicks, *Global Advocacy Director*
Iain Levine, *Program Director*
Andrew Mawson, *Deputy Program Director*
Suzanne Nossel, *Chief of Operations*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
Aisling Reidy, *Senior Legal Advisor*
James Ross, *Legal & Policy Director*
Joe Saunders, *Deputy Program Director*
Jane Olson, *Chair, Board of Directors*

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

On. Clemente Mastella
Ministro della Giustizia
Via Arenula, 70
00186 Roma
Italia

Via fax: +39-06-6889-7777

20 Settembre 2007

Onorevole Ministro Mastella,

Le scrivo per esprimere la profonda preoccupazione di Human Rights Watch in merito al tentativo dell'Italia di espellere Nassim Saadi sulla base di rassicurazioni diplomatiche contro tortura e maltrattamenti fornite dalle autorità della Tunisia. Il caso di Saadi si trova attualmente all'esame della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani e l'Italia ha rinviato il suo trasferimento verso la Tunisia in ottemperanza alla richiesta avanzata dalla Corte per l'adozione di misure ad interim in attesa di una sentenza definitiva.

Human Rights Watch è turbata dall'affidamento riposto dall'Italia sulle rassicurazioni diplomatiche da parte della Tunisia per giustificare l'espulsione di Saadi ritenendola in linea con i propri obblighi in materia di diritti umani. Le nostre ricerche indicano con forza come le rassicurazioni contro tortura e maltrattamenti non forniscono una tutela efficace per le persone che rischiano questo genere di abusi al loro ritorno. Tali rassicurazioni sono del tutto inaffidabili e di fatto inapplicabili. Il loro ricorso crescente all'interno della regione del Consiglio d'Europa e altrove minaccia di compromettere il divieto di tortura e gli obblighi relativi al principio del *non-refoulement*. Come citato di seguito, un rappresentante del precedente governo italiano si fece carico delle nostre preoccupazioni relative alle rassicurazioni diplomatiche ed espresse la posizione di principio secondo cui queste non dovrebbero essere utilizzate dai governi europei nel corso di una sessione del Consiglio d'Europa del marzo 2006.

Chiediamo rispettosamente alle autorità italiane di astenersi dal ricercare o di fare affidamento sulle rassicurazioni diplomatiche, una pratica che indebolisce il divieto di tortura e maltrattamenti.

Obblighi internazionali dell'Italia

La ricerca di rassicurazioni contro la tortura nel caso di Saadi equivale a riconoscere che egli si trova di fatto a rischio di tortura e maltrattamenti nel caso di un suo ritorno in Tunisia. Gli obblighi del governo italiano in riferimento alla tortura e ai maltrattamenti sono chiari. Ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e del Patto internazionale sui diritti civili e politici, tortura e maltrattamenti sono vietati e nessuna persona può essere trasferita in un altro paese dove egli o ella sia a rischio di tortura o maltrattamenti (obbligo del *non-refoulement*). Il divieto di tortura e *refoulement* è assoluto. Esso si applica a tutte le persone senza tener conto dal loro status o dei presunti crimini commessi, e indipendentemente dalla natura del trasferimento, compresi i casi di estradizione, espulsione, deportazione e *rendition*.

Nei casi in cui degli individui siano esposti al rischio di tortura, la completa ottemperanza all'obbligo del *non-refoulement* richiede agli Stati di fornire una revisione da parte di un organismo indipendente e imparziale in merito alla decisione relativa al loro trasferimento. Allo scopo di costituire un ricorso effettivo, tale revisione deve aver luogo prima che la persona venga trasferita. Nel caso di Saadi, la sua espulsione fu disposta nell'agosto 2006 ai sensi delle procedure accelerate istituite con la legge 155 del 31 luglio 2005 (il cosiddetto "decreto Pisanu") che nega in modo esplicito il diritto a un appello di sospensione per coloro i quali è stato disposto il trasferimento per motivi di sicurezza nazionale.¹ Nel maggio 2007, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT) ha reso note le proprie osservazioni conclusive riguardo al quarto rapporto periodico dell'Italia e ha espresso la propria preoccupazione per "l'immediata applicazione di questi mandati di espulsione, senza alcuna revisione giudiziaria, e...per il fatto che tali procedure di espulsione sono prive di un'efficace protezione contro il *refoulement*."²

Il CAT fa richiamo alla natura assoluta del diritto di qualsiasi persona a non essere espulsa in un paese in cui egli/ella sia esposta al rischio di tortura o maltrattamento e richiede allo Stato parte di riconsiderare questa nuova procedura di espulsione. Nel determinare l'applicabilità dei propri obblighi relativi al *non-refoulement*, ai sensi dell'art.3 della Convenzione, lo Stato parte è tenuto a esaminare in modo approfondito i meriti relativi al caso di ciascun individuo e ad assicurare che siano in vigore adeguati meccanismi giudiziari per la revisione della decisione.³

Una valutazione indipendente del rischio antecedente al trasferimento, così come raccomandato dal CAT, avrebbe potuto condurre alla determinazione da parte di un tribunale interno che Saadi non poteva essere rimpatriato in sicurezza. La legislazione italiana fornisce un'alternativa al trasferimento nella forma dell'obbligo

di soggiorno e la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza.⁴ Tali misure possono essere disposte da un tribunale soltanto dopo il completamento di un confronto in aula in cui l'individuo è rappresentato da un legale. Le violazioni dei termini dell'obbligo di soggiorno sono soggette a sanzioni penali.

Siamo costernati dal fatto che nel corso dell'udienza del caso Saadi dell'11 luglio 2007 davanti alla Grande Camera il rappresentante del governo italiano abbia sostenuto che la natura assoluta dell'obbligo del *non-refoulement* avrebbe dovuto essere rivista per permettere un'eccezione all'art.3 della CEDU (obbligo del *non-refoulement*) per motivi di sicurezza nazionale. Tale eccezione consentirebbe di valutare il rischio di maltrattamento a fronte della presunta minaccia rappresentata dalla persona soggetta a trasferimento. Benché il divieto di rimpatrio per rischio di tortura rimarrebbe inalterato ai sensi del diritto internazionale, in particolare ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, il palese tentativo da parte del governo italiano di indebolire il divieto assoluto di tortura e maltrattamenti ai sensi della CEDU avrebbe un effetto corrosivo ed esporrebbe le persone sottoposte a trasferimento a rischio di maltrattamenti.

Prendiamo atto che il governo britannico è intervenuto nel caso di Saadi esprimendo verbalmente le proprie dichiarazioni alla corte nel corso dell'udienza della Grande Camera a favore di una valutazione che tenga conto dei motivi di sicurezza nazionale per i rimpatri a rischio di maltrattamenti. Human Rights Watch ha criticato il governo britannico per un intervento analogo nella causa *Ramzy v. Paesi Bassi*, un caso da cui il governo italiano allora in carica si era dissociato.⁵ È sconcertante che dopo essersi dissociato dall'intervento britannico nella causa *Ramzy v. Paesi Bassi*, il governo italiano stia ora avanzando argomentazioni simili nel caso Saadi.

Rischio di maltrattamento in Tunisia e violazione delle rassicurazioni diplomatiche

Il governo italiano ha sostenuto davanti alla Grande Camera che qualsiasi rischio cui Saadi potrebbe essere esposto al suo rimpatrio sarebbe attenuato dalle rassicurazioni diplomatiche contro tortura e maltrattamenti avanzate dal governo tunisino. Saadi era stato condannato in contumacia nel 2005 a venti anni di carcere da un tribunale militare per appartenenza a un'organizzazione terroristica e una volta rimpatriato sarebbe di certo automaticamente incarcerato. Secondo il governo italiano, le autorità tunisine hanno promesso che Saadi sarà trattato in conformità con l'art.32 della Costituzione tunisina, che incorpora e privilegia nella legislazione nazionale gli obblighi dei trattati; che qualsiasi abuso perpetrato contro Saadi sarà indagato in modo approfondito e i responsabili chiamati a risponderne ai sensi del codice penale tunisino; e che la famiglia e gli avvocati di Saadi potranno incontrarlo dopo il suo rimpatrio.⁶

Queste rassicurazioni diplomatiche, tuttavia, non fanno che ribadire obblighi fondamentali sanciti dalla Convenzione contro la tortura, di cui la Tunisia è Stato parte. Secondo le nostre ed altrui ricerche, tuttavia, la Tunisia non onora abitualmente gli impegni assunti da trattati legalmente vincolanti e la pratica di torturare e maltrattare persone nelle strutture detentive e nelle carceri tunisine è ben documentata. A tal proposito, desidero portare alla Sua attenzione una lettera di Amnesty International del 23 luglio 2007 che documenta il rimpatrio forzato, la detenzione in *incommunicado* e il maltrattamento di cittadini tunisini rimpatriati in Tunisia tra il 2004 e la metà del 2007 (si veda in allegato).⁷

La decisione del maggio 2007 del CAT nella causa *Tebourski v. Francia* rappresenta un altro esempio. Nell'agosto 2006, le autorità francesi espulsero il cittadino tunisino Adel Tebourski dalla Francia alla Tunisia, sostenendo che Tebourski rappresentava una minaccia per la sicurezza nazionale della Francia – e malgrado la richiesta avanzata dal CAT alla Francia di rinviare l'espulsione di Tebourski finché il suo ricorso individuale non fosse stato esaminato.⁸ Il Comitato ritenne conseguentemente la Francia in violazione dell'art.3 della Convenzione contro la tortura e rammentò al governo francese che:

L'art.3 della Convenzione offre una protezione completa a chiunque si trovi nel territorio di uno Stato parte che si sia dichiarato ai sensi dell'art.22 [che prevede ricorsi individuali al CAT]. Nel caso in cui la suddetta persona alluda al rischio di tortura secondo i termini stabiliti dall'art.3, lo Stato parte non può più citare preoccupazioni di carattere nazionale quale motivazione per non ottemperare al proprio obbligo ai sensi della Convenzione di garantire protezione a chiunque si trovi sotto la sua giurisdizione e nella condizione di temere di essere in grave pericolo di essere torturato una volta rimpatriato in un altro paese.⁹

Il CAT ha ritenuto che con l'espulsione di Tebourski in Tunisia la Francia abbia violato il proprio obbligo assoluto di non rimpatriare una persona in un luogo dove vi sia un sostanziale motivo di credere che questa sarebbe in pericolo di essere sottoposta a tortura. Tale giudizio è tanto un'accusa nei confronti della Tunisia per la sua pratica di applicare metodi di tortura e maltrattamenti contro oppositori politici e presunti sospetti terroristi quanto nei confronti della Francia per aver espulso Tebourski nella consapevolezza che questi era di fatto esposto al rischio di abusi al suo rimpatrio.

A ciò si aggiunga che la Tunisia non ha rispettato le rassicurazioni diplomatiche di trattamento umano che aveva offerto in passato. Il 6 settembre 2007, Human Rights Watch ha pubblicato un rapporto dal titolo *Ill-Fated Homecomings: A Tunisian Case Study of Guantanamo Repatriations* [Rientri maledetti: il caso del rimpatrio di tunisini da Guantánamo], che descrive nei dettagli l'odissea di due ex detenuti di Guantánamo Bay rimandati a casa in Tunisia nel giugno 2007.¹⁰ Entrambi gli uomini

sono stati oggetto di abusi e maltrattamenti, nonostante l'impegno assunto dalla Tunisia nei confronti del governo degli Stati Uniti che costoro sarebbero stati trattati umanamente al loro rientro. Attualmente incarcerati in una prigione tunisina, entrambi hanno riferito a coloro che li hanno visitati di essere trattati così male che avrebbero preferito tornare a Guantánamo.

Human Rights Watch non ha avuto il permesso di incontrare gli ex detenuti, ma i nostri ricercatori hanno parlato con i loro avvocati e familiari che li avevano visti e che hanno dato uno sconcertante quadro di abusi. Abdullah Al-Hajji Ben Amor, un 51enne padre di otto figli, ha raccontato di aver trascorso i suoi primi due giorni al rientro in Tunisia al ministero dell'Interno, dove ha riferito di essere stato schiaffeggiato, minacciato dello stupro della moglie e delle figlie, svegliato a forza ogni qualvolta si addormentava, e costretto a firmare un documento che ha asserito di non aver potuto leggere. Al-Hajji ha trascorso le successive sei settimane in isolamento in una stanza scarsamente ventilata che ha definito come la sua "tomba" e dalla quale veniva fatto uscire per 15 minuti al giorno in uno spazio chiuso privo di luce naturale. Le autorità tunisine avevano esplicitamente disconosciuto il ricorso all'isolamento prolungato in un incontro con Human Rights Watch nel 2005, durante il quale presentammo le nostre preoccupazioni riguardo al fatto che la detenzione nelle suddette condizioni costituiva trattamento crudele, inumano e degradante. All'inizio di agosto, Al-Hajji è stato trasferito in una cella in cui sono reclusi prigionieri per reati comuni, da dove egli attende la data del nuovo processo fissato per il 26 settembre.

L'altro ex detenuto, Lofti Lagha, non è mai stato rappresentato da un legale mentre era a Guantánamo e gli è stato concesso di accedere a un avvocato in Tunisia soltanto il 9 agosto, più di sette settimane dopo il suo rimpatrio. Come per Hajji, Lagha è stato all'inizio condotto al ministero dell'Interno. Egli ha in seguito incontrato un magistrato inquirente il quale ha caldeggiato la presentazione di accuse a suo carico ed è stato poi mandato in carcere dove anch'egli è stato tenuto in isolamento per oltre sei settimane. Lagha è ora in attesa di un processo che non è stato ancora fissato, ma che il suo avvocato prevede possa aver luogo in data da definirsi nel mese di ottobre. Lagha afferma di aver riferito a rappresentanti del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) che lo hanno visitato a Guantánamo di temere di essere rispedito a casa.

Robert F. Godec, ambasciatore degli Stati Uniti in Tunisia, ha riferito a Human Rights Watch che le rassicurazioni diplomatiche ricevute dalla Tunisia sono "circostanziate e credibili, e che daremo seguito a tali rassicurazioni". Ma l'ambasciatore non è stato in grado di dire ciò che era stato promesso nello specifico in riferimento ai casi di Hajji e Lagha; se le promesse fossero state mantenute; se, quando e in che modo si stesse monitorando il trattamento di Lagha; se il trattamento fosse in linea con le promesse di trattamento umano ricevute e, in caso contrario, che cosa si stava

facendo per chiamare a rispondere la Tunisia per eventuali violazioni delle suddette rassicurazioni.

Come dimostra la ricerca condotta da Human Rights Watch, le autorità tunisine non hanno trattato Hajji e Lagha in maniera coerente con i propri obblighi legali internazionali, in palese violazione delle proprie rassicurazioni fornite al governo degli Stati Uniti secondo cui gli ex detenuti di Guantánamo sarebbero stati trattati umanamente in conformità con gli impegni legalmente vincolanti assunti dalla Tunisia.

Inefficacia delle rassicurazioni diplomatiche quale tutela contro tortura e maltrattamenti

La ricerca di Human Rights Watch comprende altri casi ben documentati in cui persone trasferite sulla base di rassicurazioni diplomatiche sono state di fatto torturate e maltrattate, oltre a un certo numero di casi in cui i tribunali hanno sostenuto l'obbligo del *non-refoulement* di uno Stato bloccando un trasferimento dopo aver determinato che le rassicurazioni diplomatiche da parte dello Stato ricevente non erano in grado di garantire una tutela efficace contro tortura e maltrattamenti.¹¹

Il peso crescente delle prove e delle opinioni di esperti internazionali indica che le rassicurazioni diplomatiche non sono in grado di proteggere le persone a rischio di tortura da questo tipo di trattamento al loro rientro in patria. Parte di ciò che rende inefficaci questo tipo di promesse è la natura stessa della tortura. La tortura è un'attività criminale della massima gravità, praticata in segreto utilizzando tecniche che spesso eludono rilevamento (ad esempio l'annegamento simulato, l'aggressione sessuale, l'applicazione di elettricità nelle cavità, le minacce di violenza). In molti paesi, il personale sanitario delle strutture detentive controlla gli abusi per far sì che la tortura non sia facilmente individuata. E i detenuti sottoposti a tortura spesso temono di denunciare all'esterno gli abusi per timore di ritorsioni nei loro confronti o dei loro familiari. Un monitoraggio occasionale post-rimpatrio da parte di diplomatici non è in grado di proteggere una persona in questo tipo di circostanze.

Le rassicurazioni diplomatiche possono aver giocato un ruolo in una “*extraordinary rendition*” dalla stessa Italia. La tortura di Hassan Mustafa Osama Nasr (conosciuto come Abu Omar) in Egitto all'indomani del suo rapimento e *rendition* dall'Italia nel febbraio 2003 da parte di agenti della statunitense CIA (*Central Intelligence Agency*), in collaborazione con i servizi di sicurezza italiani, è una potenziale dimostrazione delle problematiche insite nel fare affidamento su questo tipo di promesse. Secondo il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, è politica e prassi statunitense ottenere rassicurazioni diplomatiche contro la tortura nei casi di *rendition* in cui esiste un rischio di tortura al rientro. Nel dicembre 2005, alla vigilia di un viaggio in Europa, la Segretaria di Stato Condoleezza Rice difese il programma di *rendition* del governo

degli Stati Uniti, sostenendo che quando il governo statunitense teme che un sospetto possa essere torturato al suo rientro in patria o in un paese terzo, gli Stati Uniti richiedono e si garantiscono rassicurazioni diplomatiche di trattamento umano da parte del paese ricevente.¹² Tale politica è del tutto simile a quella impiegata dagli Stati Uniti in riferimento ai rimpatri da Guantánamo Bay citati in precedenza.

Nel febbraio 2003, Abu Omar fu rapito a Milano e consegnato all'Egitto dalla CIA via la base aerea statunitense di Aviano. Omar fu trattenuto in *incommunicado* al suo rimpatrio e rilasciato temporaneamente dalla custodia egiziana nell'aprile 2004 quando telefonò a sua moglie e a un religioso musulmano residente in Italia. La polizia italiana intercettò le suddette telefonate, nel corso delle quali Omar sosteneva di essere stato torturato in una prigione egiziana, anche tramite scosse elettriche, che gli avevano causato la perdita dell'udito e che aveva problemi a camminare.¹³ Nel febbraio 2007, l'avvocato di Omar ha riferito che Abu Omar era stato nuovamente rilasciato dalla custodia. Human Rights Watch ha intervistato Abu Omar nel marzo 2007 ed egli ha ci raccontato di essere stato torturato mentre era in custodia egiziana.¹⁴ Il 16 febbraio 2007, un tribunale italiano ha incriminato 26 cittadini americani, compresi 25 presunti agenti della CIA, e sette italiani, compreso l'ex direttore del SISMI, per il loro ruolo nel rapimento di Abu Omar, nella sua sparizione forzata e nella sua *rendition* all'Egitto.¹⁵

Il governo degli Stati Uniti continua a difendere il ricorso alle *rendition* quale strumento per combattere il terrorismo, ma si ostina a non voler rispondere a validi interrogativi e alle critiche riguardanti l'affidabilità della rassicurazioni diplomatiche nel fornire protezione alle persone sottoposte a questo tipo di trasferimenti. In un suo commento pronunciato l'11 settembre 2006 presso il Centro per gli studi americani di Roma, il consigliere legale del Dipartimento di Stato John Bellinger ha castigato il Comitato contro la tortura, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altri fautori dei diritti umani per la loro opposizione alle rassicurazioni diplomatiche:

Un simile inflessibile rifiuto a considerare il peso delle rassicurazioni diplomatiche potrebbe aver senso nel caso in cui i paesi avessero a che fare soltanto con un esiguo numero di individui che rischiano di subire abusi una volta trasferiti nei loro paesi di origine. Ma oggi, gli Stati si sono scoperti incapaci di rimpatriare centinaia di cittadini stranieri che pianificano attacchi terroristici contro i loro cittadini. Sarebbe quanto meno appropriato tenere un approccio meno rigido nei confronti delle rassicurazioni diplomatiche.¹⁶

Preoccupa profondamente vedere il governo italiano impiegare le stesse identiche tattiche, come quella di ricorrere a rassicurazioni diplomatiche contro la tortura, per giustificare l'espulsione di un sospetto per la sicurezza nazionale, così come sostengono gli Stati Uniti nel loro tanto criticato programma di *rendition*.

Posizione dell'Italia riguardo alle rassicurazioni diplomatiche

Le azioni del governo italiano nel caso di Saadi sono altrettanto sconcertanti in quanto appaiono in aperta contraddizione con le dichiarazioni del dicembre 2005 e del marzo 2006 da parte di un rappresentante diplomatico italiano del precedente governo nel corso di delibere relative alla questione delle rassicurazioni diplomatiche contro la tortura in due riunioni di esperti del Gruppo di specialisti sui diritti umani e la lotta al terrorismo (DH-S-TER) al Consiglio d'Europa. Nel giugno 2005, il Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CDDH) ha incaricato il Gruppo di specialisti di esaminare il senso di sviluppare linee-guida per "l'uso appropriato" delle rassicurazioni diplomatiche. Alla fine, il DH-S-TER ha raccomandato di non elaborare alcun tipo di linee-guida in riferimento alle rassicurazioni, con l'allora governo italiano fermamente allineato con quegli Stati che si opponevano all'uso di rassicurazioni per i trasferimenti a rischio di tortura e maltrattamenti.¹⁷

Alla riunione del marzo 2006 del DH-S-TER, un rappresentante di Human Rights Watch presente in qualità di osservatore ha potuto constatare l'opposizione verbale e risoluta da parte di un rappresentante italiano all'uso di rassicurazioni diplomatiche contro tortura e maltrattamenti. Il rappresentante italiano si è unito a un gruppo di paesi che sostenevano, di concerto con una coalizione di organizzazioni non governative compresa Human Rights Watch, che le rassicurazioni diplomatiche contro tortura e maltrattamenti non servono ad attenuare il rischio reale di abusi. Il rapporto finale della riunione dell'aprile 2006 affermava:

Determinati esperti considerano che le rassicurazioni diplomatiche concernenti l'art. 3 della CEDU sul trattamento nel contesto delle procedure di espulsione sono del tutto inaffidabili e non possono essere considerate aver peso sufficiente per costituire un efficace effetto attenuante del rischio. Esse pertanto non dovrebbero mai essere prese sul serio. Alcuni hanno espresso questa opinione in tutti i casi; altri si sono limitati a esprimersi in riferimento ai casi in cui esista un modello sistematico di tortura nel paese ricevente.¹⁸

Il rappresentante del governo italiano ha esposto la ferma posizione secondo cui le rassicurazioni diplomatiche contro la tortura indeboliscono l'obbligo del *non-refoulement* e non dovrebbero essere usate nei casi in cui vi sia un rischio reale di tortura e maltrattamento al rientro. Human Rights Watch chiede di chiarire ciò che appare come una dissociazione da parte del vostro governo dalla posizione assunta dall'Italia al convegno DH-S-TER e un mutamento verso l'accettazione e l'affidamento su rassicurazioni diplomatiche nelle espulsioni a rischio di tortura.

Opinione degli esperti internazionali sulle rassicurazioni diplomatiche

La posizione di principio dell'esperto italiano riguardante l'uso di rassicurazioni diplomatiche nei trasferimenti a rischio di tortura e maltrattamenti nel contesto dello sforzo globale per combattere il terrorismo è stata ripresa da altri attori internazionali. Nel marzo 2006, l'Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i diritti umani Louise Arbour ha affermato: "Condivido fermamente l'opinione che le rassicurazioni diplomatiche non servono in quanto non forniscono un'adeguata protezione contro la tortura e i maltrattamenti".¹⁹ L'Alta Commissaria ha altresì specificato il perché un monitoraggio post-rimpatrio di un singolo individuo non può essere considerato una tutela aggiunta.²⁰

Nel commentare i tentativi del governo britannico di espellere persone sospettate di terrorismo sulla base di rassicurazioni diplomatiche, il Relatore speciale delle Nazioni Unite Manfred Nowak ha osservato che la ricerca di tali rassicurazioni "riflette una tendenza dell'Europa a voler aggirare l'obbligo internazionale di non espellere qualcuno in presenza di un grave rischio che egli/ella sia sottoposto a tortura".²¹

Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ha espresso un'opposizione inequivocabile alla pratica di ricercare rassicurazioni contro la tortura:

"Le rassicurazioni diplomatiche", per mezzo delle quali gli Stati riceventi promettono di non torturare determinati individui nel caso di un loro rimpatrio non sono affatto una risposta al dilemma dell'extradizione o della espulsione verso un paese viene praticata dove la tortura. Tali impegni non sono credibili e si sono inoltre rivelati inefficaci in casi ben documentati...In breve, il principio del *non-refoulement* non dovrebbe essere indebolito da promesse di comodo, non vincolanti come queste.²²

La natura inequivocabile di tali affermazioni fornisce peso all'asserzione secondo cui le rassicurazioni diplomatiche contro la tortura non servono e indeboliscono l'obbligo del *non-refoulement*.

Conclusione

La recente iniziativa del governo italiano di servirsi di rassicurazioni diplomatiche per espellere Nassim Saadi costituisce uno sviluppo sconcertante. Essa sfida apertamente prove circostanziate secondo cui tali rassicurazioni di trattamento umano non forniscono una tutela efficace contro tortura e maltrattamenti. Chiediamo rispettosamente al governo italiano di rigettare in quanto inaffidabili e insufficienti le rassicurazioni diplomatiche della Tunisia fornite nel caso di Saadi, di interrompere i

tentativi di espellere Saadi, e di rifiutare la ricerca di questo tipo di rassicurazioni in qualsiasi caso futuro in cui esista un rischio reale di tortura al rientro in patria.

Distinti saluti,



Holly Cartner
Direttore Esecutivo
Dipartimento Europa e Asia Centrale

p.c.

Louise Arbour, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
Manfred Nowak, Relatore speciale delle Nazioni Unite contro la tortura
Terry Davis, Segretario generale del Consiglio d'Europa
Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
On. Massimo D'Alema, Ministro degli Esteri dell'Italia
On. Giuliano Amato, Ministro dell'Interno dell'Italia
On. Lamberto Dini, Presidente, 3a. Commissione Permanente (Affari esteri, emigrazione) del Senato
On. Umberto Ranieri, Presidente, Commissione Affari Esteri, Camera dei Deputati

¹ Legge n.155 del 31 luglio 2005, con cui è stato convertito in legge, a seguito di emendamenti, il Decreto n.144 del 27 luglio 2005, riguardante misure urgenti per combattere il terrorismo internazionale, art.3.

² Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, Italia: Conclusioni e raccomandazioni, CAT/C/ITA/CO/4, 18 maggio 2007, p.5, par.12 <http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AdvanceVersions/CAT.C.ITA.CO.4.doc> (accesso effettuato il 23 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.

³ Ibid.

⁴ Legge n. 1423 del 27 dicembre 1956.

⁵ Human Rights Watch, *Hearts and Minds: Putting Human Rights at the Center of United Kingdom Counterterrorism Policy* [Con il cuore e con la mente: porre i diritti umani al centro della politica anti-terrorismo del Regno Unito], n. 3, giugno 2007, pp. 10-11 <http://hrw.org/backgrounder/eca/uko607/uko607web.pdf>.

⁶ Questa informazione è stata fornita alla Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel corso di presentazioni verbali l'11 luglio 2007. Human Rights Watch ha ottenuto l'informazione dalla trasmissione via web della suddetta udienza sul sito web della Corte:

http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Multimedia/Webcasts+of+public+hearings/webcastEN_media?&p_url=20070711-1/lang/ (accesso effettuato il 23 agosto 2007).

⁷ Amnesty International, lettera in favore di Nassim Saadi, 23 luglio 2007. In allegato.

⁸ Human Rights Watch, *France: In the Name of Prevention: Insufficient Safeguards in National Security Removals* [Francia: in nome della prevenzione: tutele insufficienti nei trasferimenti per motivi di sicurezza nazionale], vol.19, n.3 (D), giugno 2007, pp.42-44. <http://hrw.org/reports/2007/france0607/france0607web.pdf>.

⁹ Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, *Tebourski v. Francia*, Comunicazione n.300/2006, CAT/C/38/D/3002006, 11 maggio 2007,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/eda5156239ad80afc125730500488602](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/eda5156239ad80afc125730500488602) (accesso effettuato il 22 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.

¹⁰ Human Rights Watch, *Ill-Fated Homecomings: A Tunisian Case Study of Guantanamo Repatriations* [Rientri maledetti: il caso del rimpatrio di tunisini da Guantánamo], vol.19, n.4(E), settembre 2007, <http://hrw.org/reports/2007/tunisia0907/tunisia0907web.pdf>. Tutte le informazioni riguardanti il rimpatrio di tunisini sono tratte da questo rapporto.

¹¹ Human Rights Watch, *“Diplomatic Assurances” against Torture: Questions and Answers* [“Rassicurazioni diplomatiche” contro la tortura: domande e risposte], 10 novembre 2006, <http://hrw.org/backgrounder/eca/ecaqna1106/>; Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture* [Ancora a rischio: rassicurazioni diplomatiche, nessuna tutela contro la tortura], vol.17, n.4(D), 15 aprile 2005, <http://hrw.org/reports/2005/eca0405/>; e Human Rights Watch, *“Empty Promises”: Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture* [“Promesse vane”: rassicurazioni diplomatiche, nessuna tutela contro la tortura], vol.16, n. 4(D), 15 aprile 2004, <http://hrw.org/reports/2004/uno404/>. Per il dossier completo sul lavoro di Human Rights Watch riguardo alle rassicurazioni diplomatiche si veda <http://hrw.org/doc/?t=da>.

¹² Condoleezza Rice, discorso alla Base aerea di Andrews, 5 dicembre 2005, disponibile su: <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/57602.htm> (accesso effettuato il 23 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.

¹³ Katherine Hawkins, *The Promises of Torturers: Diplomatic Assurances and the Legality of Rendition* [Le promesse dei torturatori: rassicurazioni diplomatiche e legalità delle *rendition*], in *Georgetown Immigration Law Journal*, vol.20, n.213, pp.251-252.

¹⁴ Intervista di Human Rights Watch, Il Cairo, 1° marzo 2007.

¹⁵ *Human Rights Watch World Report 2007* [Rapporto mondiale di Human Rights Watch], capitolo Italia, disponibile su: <http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/11/eu14775.htm#italy>.

¹⁶ Commento di John Bellinger, III, *Freedom and Security: Counterterrorism and the Challenge of September 11, 2001* [Libertà e sicurezza: l’anti-terrorismo e la sfida dell’11 Settembre 2001], Centro per gli studi americani di Roma, 1° settembre 2006. http://italy.usembassy.gov/viewer/article.asp?article=/file2006_09/alia/a6090817.htm (accesso effettuato il 23 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.

¹⁷ *No Guidelines on Empty ‘No Torture’ Promises: Council of Europe Rejects Minimum Standards for Diplomatic Assurances* [Niente linee-guida per la vana promessa “Niente tortura”: il Consiglio d’Europa rigetta gli standard minimi per le rassicurazioni diplomatiche], comunicato stampa di Human Rights Watch, 3 aprile 2006, <http://hrw.org/english/docs/2006/04/03/eu13110.htm>.

¹⁸ Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d’Europa, Gruppo di specialisti sui diritti umani e la lotta al terrorismo, rapporto della 2ª riunione, 29-31 marzo 2006, [http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/06.%20terrorism%20%28dh-ter%29/meeting%20reports/DH-S-TER\(2006\)005.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/06.%20terrorism%20%28dh-ter%29/meeting%20reports/DH-S-TER(2006)005.asp#TopOfPage) (accesso effettuato il 23 agosto 2007), par.13. Traduzione di Human Rights Watch. Le motivazioni presentate a sostegno di questa opinione comprendono:

- i. le rassicurazioni diplomatiche sono ricercate da paesi con comprovati precedenti di tortura o altri maltrattamenti contrari ai loro obblighi internazionali;
- ii. lo Stato che richiede rassicurazioni diplomatiche è a conoscenza che l’altro Stato viola i propri obblighi riguardanti la tortura e pertanto riconosce implicitamente che la tortura vi ha luogo. Nell’affidarsi a rassicurazioni diplomatiche, esso compromette gli sforzi della comunità internazionale per assicurare il rispetto degli obblighi in materia di diritti umani;
- iii. le rassicurazioni diplomatiche creano doppi standard tra la persona protetta dalle rassicurazioni e altre persone nel paese che potrebbero essere esposte a tortura in mancanza di protezioni di questo tipo;
- iv. le rassicurazioni diplomatiche non sono necessariamente vincolanti sotto il profilo legale;
- v. è sembrato che in molti casi i meccanismi post-rimpatrio di monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali della persona espulsa si siano rivelati inefficaci;
- vi. nella pratica, ci sono stati diversi casi specifici di decisioni da parte di organi internazionali di monitoraggio che hanno stabilito che, nel singolo caso individuale, le rassicurazioni diplomatiche ottenute erano state inefficaci;
- vii. nel caso in cui le rassicurazioni vengano violate, l’individuo interessato non dispone di alcun rimedio legale;
- viii. si è portati a pensare che gli Stati che ricevono la richiesta e gli Stati richiedenti condividano l’interesse che l’organo di monitoraggio non trovi prove di tortura;

-
- ix. non esiste un clima di fiducia reciproca;
 - x. la tortura è di natura clandestina;
 - xi. nel caso in cui l'esame del caso si concluda con l'accertamento di un possibile rischio, il fatto che siano state ottenute rassicurazioni diplomatiche non cambia tale conclusione

¹⁹ Dichiarazione dell'Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i diritti umani Louise Arbour al Gruppo di esperti sui diritti umani e la lotta al terrorismo del Consiglio d'Europa (DH-S-TER), 29-31 marzo 2006, inserito nel file di Human Rights Watch. Traduzione di Human Rights Watch

²⁰ Discorso di Louise Arbour, Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i diritti umani alla Chatham House e al British Institute of International and Comparative Law, 15 febbraio 2006,

[http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/06.%20terrorism%20\(dh-s-](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/06.%20terrorism%20(dh-s-ter)/working%20documents/2006/DH-S-TER(2006)004%20E%20Address%20Louise%20Arbour.asp#TopOfPage)

[ter\)/working%20documents/2006/DH-S-TER\(2006\)004%20E%20Address%20Louise%20Arbour.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/06.%20terrorism%20(dh-s-ter)/working%20documents/2006/DH-S-TER(2006)004%20E%20Address%20Louise%20Arbour.asp#TopOfPage).

Arbour si riferisce in modo diretto all'erronea opinione secondo cui il monitoraggio post-rimpatrio offre una tutela aggiunta: "Alcuni asseriscono che le rassicurazioni diplomatiche potrebbero funzionare se esistessero meccanismi efficaci di monitoraggio post-rimpatrio. Sulla base della lunga esperienza di organi di monitoraggio ed esperti internazionali, è improbabile che un meccanismo di monitoraggio post-rimpatrio istituito esplicitamente per prevenire tortura e maltrattamenti in un caso determinato otterrebbe l'effetto desiderato. Tali pratiche spesso avvengono in segreto, laddove i perpetratori sono addestrati a mantenere tali abusi estranei ai controlli. Le vittime, nel timore di ritorsioni, sono spesso riluttanti a parlare della loro sofferenza, o se lo fanno non sono credute". Ibid.

²¹ *United Kingdom Must Not Deport People to Countries with Risk of Torture – UN Rights Expert* [Il Regno Unito non deve espellere persone in paesi a rischio di tortura – Esperto di diritti delle Nazioni Unite], comunicato stampa delle Nazioni Unite, 23 agosto 2005, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15513&Cr=UK&Cr1=> (accesso effettuato il 23 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.

²² Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Viewpoint: "Torture can never, ever be accepted"*, [Punti di vista: "La tortura non può mai e poi mai essere accettata"], 27 giugno 2006, http://www.coe.int/T/Commissioner/Viewpoints/Default_en.asp (accesso effettuato il 23 agosto 2007). Traduzione di Human Rights Watch.