



VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI A SEGUITO DELLA CHIUSURA DELLA ROTTA LIBICA: I RIMEDI GIURISDIZIONALI E LE RESPONSABILITÀ GIURIDICHE DELL'ITALIA E DELLA LIBIA

Atti di convegno

15-16 Marzo 2019

Hotel Golden Tulip El Mechtel

Tunisi

Con il sostegno di Fondazione Charlemagne,
Fondazione Haiku Lugano, Fondo Fuocoammare, Sida
e Open Society Foundations



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

INDICE

Introduzione 4

PRIMO PANEL - CORTE AFRICANA DEI DIRITTI UMANI E DEI POPOLI: PROCEDURE E CONTENUTI DELLA TUTELA GIURIDICA CONTRO LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI IN LIBIA..... 9

Strategie per presentare un caso di fronte alla Corte Africana per i diritti umani e dei popoli di Ibraima Kane 9

Le violazioni dei diritti umani dei migranti in stato di detenzione, in fase di sbarco o comunque presenti sul territorio libico di Libyan Platform (LP) coalition 14

I rimedi giurisdizionali interni alla Tunisia per la tutela dei migranti, in particolare quelli respinti in mare di Sihem El Mabrouk..... 19

SECONDO PANEL - CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: SINTESI DELLA CASISTICA RILEVANTE IN MATERIA DI BLOCCO DELLA ROTTA LIBICA E ANALISI 24

Le violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione ai procedimenti di esternalizzazione delle politiche europee di Ulrich Stege 24

Le sfide: accesso alla detenzione e ai punti di sbarco di avvocati e associazioni; focus sulle minacce dei gruppi armati di Libyan Platform (LP) coalition 31

La presentazione del ricorso di urgenza alla CEDU per persone respinte in Libia di Andrea Spagnolo e Loredana Leo 38

L'istituzione della zona SAR libica: profili giuridici e pratici di Charles Heller e Alessandra Annoni..... 44

TERZO PANEL - LA RESPONSABILITÀ DAL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DEL DIRITTO PENALE INTERNO: CORTE PENALE INTERNAZIONALE, GIURISDIZIONE UNIVERSALE E RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONI54

Portare un caso di fronte alla Corte Penale Internazionale in relazione ai crimini commessi contro i migranti in Libia: le sfide di Alison Whitford54

Responsabilità giuridica innanzi alla corte penale internazionale contro la violazione dei diritti umani dei migranti in Libia di Chantal Meloni57

I procedimenti penali celebrati in Italia per le violazioni dei diritti dei migranti in Libia e in mare di Luca Maserà.....64

Responsabilità giuridica delle organizzazioni internazionali nei centri di detenzioni libici di Andrea Spagnolo70

Gli abusi sessuali a danno dei cittadini stranieri sulla rotta della migrazione: quali risposte apportare? di Céline Bardet76

PROGRAMMA DEL CONVEGNO79

INTRODUZIONE

Il convegno del 15 e 16 marzo 2019 di Tunisi nasce dalla collaborazione di ASGI, ARCI e il Cairo Institute for Human Rights Studies ed è stato rivolto ad associazioni e avvocati europei ed africani al fine di fornire concreti strumenti per il contenzioso strategico e l'advocacy con lo scopo di contrastare le violazioni dei diritti umani dei migranti a seguito della chiusura della rotta libica.

Da tempo le tre associazioni hanno iniziato a studiare i processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere e del diritto di asilo che i vari Stati membri dell'Unione Europea e la Commissione europea hanno implementato. È stato osservato come la politica di delega a stati terzi del controllo dei confini o della decisione sulla determinazione della richiesta di protezione è dichiaratamente volto alla limitazione del diritto di movimento e allo svuotamento del diritto di asilo.

Infatti, l'effetto dell'esternalizzazione non solo espone i rifugiati al rischio di refoulement, ma il blocco indiscriminato toglie a ciascuno l'esercizio del diritto fondamentale di partire, circolare e lasciare il proprio o altro Paese.

Le associazioni promotrici hanno nei rispetti paesi di riferimento attuato una serie di azioni strategiche nel campo del contenzioso e dell'advocacy contro le politiche di contrazione dei diritti dei migranti attuate da paesi terzi su delega dell'Unione Europea o dei suoi paesi membri. Tuttavia, l'approccio singolare e territoriale, rispetto ad una politica governativa transnazionale e multidirezionale, necessitava di un cambiamento di passo. Si è quindi ritenuto fondamentale strutturare una nuova difesa di tipo internazionale e globale, che potesse coniugare aspettative, idee, capacità di azione e competenze di soggetti diversi e anche linguisticamente e geograficamente distanti. Di fronte all'approccio governativo globale ed olistico, anche le associazioni promotrici hanno deciso di istituire una rete transnazionale per la elaborazione di un contenzioso strategico strutturato ed internazionale che tempestivamente reagisca e interpelli le corti domestiche europee, africane ed internazionali affinché rimuovano senza esitazioni le gravi violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali conseguenti alle politiche governative.

I passaggi fondamentali di questo ambizioso progetto prevedono quindi la condivisione delle informazioni e del sapere giuridico affinché diventi conoscenza collettiva e comune, la predisposizione di un agire congiunto per la presentazione di contenzioso strategico davanti alle Corti domestiche e internazionali per il contrasto delle politiche di esternalizzazione ed infine la creazione e lo sviluppo di un ragionamento e un pensiero giuridico nuovi che vogliano ridefinire il contenuto del diritto di asilo e della libertà di movimento. Finalmente accessibili ed esercitabili liberamente da tutti.

Si è quindi partiti con un primo grande convegno internazionale che si è tenuto a Tunisi della durata di due giorni durante il quale ci si è confrontati sulla situazione di fatto e sulle violazioni più evidenti per elaborare una strategia giuridica comune ed efficace per reagire alle violazioni che si sono determinate a seguito della chiusura della rotta libica. Tramite accordi internazionali, rafforzamento

delle autorità di confine, sostegno politico ed economico, contrazione e criminalizzazione delle attività di soccorso, un numero sempre maggiore di

cittadini stranieri e rifugiati sono bloccati nelle carceri libiche dove sono sottoposti a trattamenti disumani e degradanti.

Durante l'incontro si è quindi attentamente valutata la possibilità di adire le corti nazionali ed internazionali per la tutela dei diritti, chiamando in causa gli stati europei ed africani per complicità, violazione delle norme sulla protezione dei rifugiati e dei diritti umani, commissione di gravi illeciti internazionali.

Nella raccolta degli atti del convegno, verranno quindi riportati i ragionamenti di avvocati, professori, giuristi ed esperti che hanno ipotizzato concrete vie di contenzioso davanti la Corte e la Commissione Africana per i Diritti dell'Uomo e dei Popoli, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il Comitato dei Diritti Umani delle Nazionali, la Corte Penale Internazionale e le corti domestiche europee al fine di contestare e condannare le politiche di contrazione dei diritti dei migranti e rifugiati intrappolati in Libia senza possibilità di accedere al diritto di asilo o agli altri diritti fondamentali.

Si ringraziano caldamente tutti i relatori intervenuti e quindi Lorenzo Trucco, Sahli Fadel Maya, Ulrich Stege, Sihem El Mabrouk, Ibrahim Kane, Salvatore Fachile, Andrea Spagnolo, Loredana Leo, Charles Heller, Alessandra Annoni, Alison Whitford, Chantal Meloni, Luca Masera, Ingrid Metton, Céline Bardet, Cristina Laura Cecchini.

In particolare, si ringraziano infine i colleghi libici, i cui nomi non saranno mai riportati per evidenti motivi di sicurezza, ma che ci hanno permesso di contestualizzare la situazione libica e la condizione dei migranti e di inquadrare le questioni giuridiche rilevanti anche alla luce del sistema giuridico libico. La loro partecipazione è stata fondamentale e l'impegno e la dedizione encomiabili.

Giulia Crescini e Diletta Agresta per ASGI – Progetto Sciabaca

Sara Prestianni per ARCI – progetto #externalizationpolicies

Karim Salem – CIHRS

Progetto Sciabaca, ASGI

Il progetto Sciabaca si propone di contrastare le politiche che a livello nazionale, europeo ed internazionale attuate dai governi e dall'Unione Europea con l'obiettivo di limitare la libertà di movimento dei cittadini extraeuropei e il loro diritto di asilo. Il progetto mira a fornire strumenti altamente specializzati utili alla proposizione di contenzioso strategico di fronte alle corti domestiche europee ed internazionali.

Per la promozione di queste azioni di contenzioso strategico, per lo sviluppo delle conoscenze scientifiche e di nuove azioni di advocacy, in vista della ridefinizione collettiva del diritto di asilo e della libertà di movimento, il progetto si prefigge di creare e rafforzare delle piattaforme comunicative ed operative tra soggetti internazionali qualificati che operano in questo settore.

A partire da giugno 2019 il progetto Sciabaca - che focalizza la sua attenzione strategica ai paesi nordafricani (nello specifico Marocco, Libia, Tunisia, Egitto) - lavora in sinergia con il progetto ASGI Oruka - che ha come focus 5 paesi dell'Africa sub-sahariana (Nigeria, Niger, Chad, Sudan, Etiopia). In particolare i progetti si concentreranno nella promozione di azioni strategiche per il rilascio di visti umanitari per l'esercizio del diritto alla libertà di movimento e del diritto di asilo, azioni contro lo sviamento dei fondi impiegati in maniera illegittima per il controllo frontiere, azioni di risarcimento del danno per condotte illegittime concernenti i diritti fondamentali delle persone in transito nei paesi africani, promozione di un accesso agli accordi bilaterali e all'uso dei fondi, organizzazione di convegni e tavole rotonde internazionali.

Per maggiori informazioni www.asgi.it; sciabaca@asgi.it

#externalisationpolicieswatchproject, ARCI

Il progetto #externalisationpolicieswatch – coordinato da Arci Nazionale – ha l'obiettivo di analizzare le politiche di esternalizzazione del diritto di asilo e delle migrazioni nelle sue varie componenti geopolitiche – contesti regionali,

collegamento tra migrazione/sicurezza e sviluppo, uso dei fondi a beneficio del settore privato, impatto sulle vite dei migranti e della popolazione locale – attraverso missioni sul campo e monitoraggio degli effetti di tali politiche sulle violazioni dei diritti fondamentali. Il materiale prodotto (video-fotografico e testuale) focalizza su specifici paesi, sia di origine che di transito – come Libia, Niger, Sudan, Egitto e Tunisia – ed è divulgato attraverso attività di internazionali di advocacy, comunicazione e supporto a contenzioso strategico.

Di seguito l'ultimo report e video pubblicati all'interno del progetto [#externalisationpolicieswatchproject](#)

<https://www.arci.it/e-disponibile-il-rapporto-sulle-esternalizzazione-delle-frontiere-europee/>

Sara Prestianni prestianni@arci.it

The Libya Platform, CIHRS

Il Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS) è un'organizzazione indipendente, fondata nel 1993, che difende i diritti umani e la democrazia nel Medio Oriente e nel Nord Africa (MENA) attraverso l'emancipazione dei difensori locali. Presente a Tunisi, Il Cairo, Bruxelles, Ginevra e New York, il CIHRS si concentra sui diritti politici e civili, sulla protezione dello spazio pubblico, sulla giustizia e sulla responsabilità. Di fronte ad una società civile debole e isolata, il CIHRS ha lanciato la piattaforma della Libia nel 2016 come uno spazio sicuro per rafforzare e mobilitare i difensori dei diritti libici. Nel 2019, CIHRS e la piattaforma hanno pubblicato la propria tabella di marcia per la riforma. Questo evento fa parte degli sforzi della piattaforma per combattere l'impunità in Libia.

CIHRS

info@cihrs.org

Karim Salem karim@cihrs.org

PRIMO PANEL

CORTE AFRICANA DEI DIRITTI UMANI E DEI POPOLI: PROCEDURE E CONTENUTI DELLA TUTELA GIURIDICA CONTRO LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI IN LIBIA

Strategie per presentare un caso di fronte alla Corte Africana per i diritti umani e dei popoli

di Ibraima Kane - OSIWA

Con questo intervento tenterò di completare l'eccellente presentazione della Commissaria Maya, insistendo su alcuni elementi che riguardano il contenzioso regionale africano.

Sono d'accordo con la Commissaria Maya in merito ai chiarimenti forniti sulla *Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli*, ratificata da tutti i paesi africani, ad eccezione del Marocco che è entrato a far parte della grande famiglia africana solo di recente. È importante precisare che questa Carta è stata completata tanto dal punto di vista normativo quanto da quello delle procedure giurisdizionali.

A livello normativo ci sono, innanzitutto i protocolli aggiuntivi alla Carta Africana, specialmente quelli relativi ai diritti delle donne, menzionati dalla Commissaria Maya. Ci sono poi gli altri trattati africani, come la *Carta Africana dei Diritti e del Benessere del Bambino* (1990) e la *Carta Africana della Democrazia, delle Elezioni e del Governo* (2007).

Queste norme sono ampiamente sufficienti per intraprendere azioni giuridiche nei confronti degli Stati, tanto che la Carta Africana, agli artt. 60 e 61, e la Carta dei Diritti del Bambino, all'art.46, permettono d'utilizzare, in sede contenziosa, tutti gli strumenti internazionali inerenti alla tutela dei diritti dell'uomo. Queste disposizioni sono uniche al mondo e rappresentano pertanto il valore aggiunto del diritto africano alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, essa era inizialmente organizzata intorno alla Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, e al Comitato di esperti sui diritti e il benessere del bambino, entrambi composti da 11 membri e deputati a proteggere e promuovere i diritti umani, praticamente secondo le stesse regole. Nel 1998 gli Stati africani hanno adottato un protocollo per creare la *Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli* al fine di completare il mandato di protezione esercitato dalla Commissione. Si tratta dunque di meccanismi giurisdizionali che completano il lavoro della Commissione.

Nella pratica, si può riscontrare un inizio di dialogo molto costruttivo tra i diversi meccanismi, che permette di portare avanti la causa dei diritti dell'uomo. Nel 2010, la Commissione modifica il proprio regolamento interno per rendere possibile un rinvio alla Corte su questioni riguardanti gli Stati che hanno ratificato il protocollo sulla Corte Africana dei Diritti dell'Uomo senza effettuare la dichiarazione prevista all'art 34-6 del protocollo. Questo è esattamente ciò che è accaduto nel caso menzionato dalla Commissaria Maya riguardante la Libia. La Libia aveva ratificato il protocollo sulla Corte Africana ma non aveva ritenuto utile effettuare la dichiarazione. In seguito ai gravi avvenimenti che hanno finito per provocare la caduta di Gheddafi, associazioni e ONG hanno presentato alla Commissione una denuncia, ma vista la gravità delle violazioni dei diritti lamentate, la Commissione alla fine

ha deciso di trasferire il caso direttamente alla Corte utilizzando questa procedura.

Nella regione, Algeria e Tunisia sono i soli paesi ad aver ratificato il protocollo sulla Corte Africana, ma solo l'ultima ha effettuato la dichiarazione. Le ONG che hanno lo status di osservatori presso la Commissione Africana e i singoli individui possono quindi portare la Tunisia di fronte alla Corte.

Inoltre sapete che non è possibile ricorrere alle giurisdizioni internazionali se non si sono prima esperite le vie di ricorso interne. A parte i casi in cui l'art. 58 della Carta Africana autorizza la Commissione Africana, nei casi di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani, ad agire, spetta direttamente agli organi politici dell'Unione Africana definire la procedura da seguire. La Commissione è andata oltre, affermando che in queste situazioni, la Commissione stessa si può autonomamente e rinviare il dossier direttamente alla Corte, se lo Stato contro cui è stata fatta denuncia ha ratificato il protocollo. Questi sono dunque gli elementi da tenere a mente qualora si intenda aprire un contenzioso.

Per quanto riguarda il contenzioso in sé, l'art. 56 della Carta Africana dei Diritti dell'Uomo definisce 7 criteri di ammissibilità dei ricorsi da parte della Corte e della Commissione Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, mentre l'art. 44 della Carta sui Diritti del Benessere del Bambino richiede solamente l'identità della vittima per esaminare la sua richiesta.

I criteri definiti all'art. 56 sono cumulativi e, qualora ne mancasse anche solo uno, la richiesta verrebbe rigettata. I criteri sono i seguenti:

- l'identità della persona che fa il ricorso, di qualsiasi nazionalità essa sia. Nella pratica, la Commissione Africana richiede l'esistenza di un collegamento tra la vittima e il ricorrente, se quest'ultimo non è l'autore del ricorso, e la Corte richiede la produzione di un atto autentificato in cui la vittima autorizza il ricorrente ad agire a suo nome;
- la compatibilità della denuncia con la Carta Africana e l'atto costitutivo dell'Unione Africana. Un ricorso, per esempio, non può riguardare il diritto all'autodeterminazione di un popolo a causa del principio di intangibilità delle frontiere ereditate dalla colonizzazione, contenuta all'interno dell'atto costitutivo dell'Unione Africana;

- l'utilizzo di un linguaggio appropriato. Le affermazioni offensive e non rispettose dell'essere umano possono essere causa di rigetto della richiesta;
- l'esistenza, all'interno della denuncia, di elementi di fatto precisi e verificabili;
- l'esaurimento delle procedure interne di ricorso, salvo che le stesse non si dilunghino nei tempi in modo anomalo. C'è da chiedersi se debbano esistere ancora queste procedure e se siano efficaci e utili;
- la presentazione del ricorso in tempi ragionevoli;
- che la denuncia depositata non sia stata sottoposta ad un altro meccanismo internazionale di protezione dei diritti umani.

Riguardo alle violazioni dei diritti commesse in Libia, è importante sottolineare che le espulsioni di massa sono formalmente proibite in base all'art. 12 della Carta Africana. Inoltre, tutte le persone arrestate hanno diritto ad un processo equo. Le detenzioni e gli arresti arbitrari sono oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione e della Corte Africane.

Nel caso della Libia, alcuni dei crimini commessi chiamano in causa altre legislazioni africane e internazionali. Gli stupri di massa, la schiavitù, la tortura, possono essere considerati come crimini contro l'umanità, o crimini di guerra, e comportano la responsabilità individuale delle persone che li hanno commessi o pianificati. Gli Stati vicini hanno l'obbligo di fermare e di giudicare queste persone se si trovano sul loro territorio. Se una persona che ha commesso uno di questi crimini si trovasse in Tunisia e, per esempio, venisse riconosciuta da parte di una sua vittima, la Tunisia avrebbe l'obbligo di arrestare e aprire un'inchiesta in vista di un processo. Se la Tunisia non lo facesse, essa stessa potrebbe essere messa sotto processo per non aver adempiuto ai suoi doveri. Tutti i paesi confinanti con la Libia sono coinvolti in questa situazione e devono agire di conseguenza.

Il Niger potrebbe essere chiamato a rispondere davanti ai tribunali per la violazione della libertà di circolazione, definita nello spazio CEDEAO. Infatti gli hotspot e tutti i centri di detenzione in Niger sono illegali. La Corte di Giustizia della CEDEAO non richiede che una persona esaurisca le vie di ricorso interne per potervi accedere.

Di conseguenza, non bisogna solo mantenere alta l'attenzione sulla Libia, ma su tutti gli stati vicini, perché la loro indifferenza potrebbe giustificare ricorsi legali nei loro confronti.

Le violazioni dei diritti umani dei migranti in stato di detenzione, in fase di sbarco o comunque presenti sul territorio libico

di Libyan Platform (LP) coalition

L'ingresso dei migranti in Libia avviene essenzialmente secondo due modalità: la modalità caotica, ovvero i migranti entrano, individualmente o in gruppo, in maniera caotica, spontanea e non organizzata, senza servirsi di un trafficante; e la modalità organizzata, ovvero i migranti pagano una somma di denaro ai trafficanti e ai commercianti di esseri umani che li fanno entrare in Libia clandestinamente, di solito in grandi gruppi, qualche volta singolarmente.

I migranti che attraversano il deserto libico per arrivare alle coste sono esposti a numerosi pericoli, come la morte per fame e per sete, la possibilità di smarrire la strada, le alte temperature del deserto e le aggressioni, violazioni e minacce da parte dei commercianti e trafficanti di esseri umani, che chiedono loro somme spropositate per lasciarli liberi o per farli arrivare alle coste libiche, dove ci si imbarca per l'Europa.

1. Modalità di arresto:

- I migranti entrano in Libia da diverse rotte: da est i migranti e richiedenti asilo provenienti dall'Egitto, da ovest quelli provenienti da Tunisia e Algeria, da sud quelli di numerosi paesi africani; tutto per arrivare alla costa libica e alle zone di imbarco per l'Italia.

Lungo il percorso incontrano vari posti di blocco, che sono valichi di terra tra le città, dove trovano agenti di polizia che li perquisiscono, fanno loro domande sui motivi della loro presenza in Libia e su dove sono diretti, controllano loro i passaporti. Questa è una modalità di arresto.

- Le pattuglie: nelle zone in cui alloggiano in affitto i lavoratori migranti, di tanto in tanto le pattuglie della polizia fanno delle retate, arrestando e catturando numerosi migranti, che accusano di essere entrati

clandestinamente in territorio libico o di non avere i documenti di riconoscimento.

- L'ufficio per gli arresti e gli accertamenti dell'Immigrazione: si tratta di un ufficio all'interno dell'organismo per la lotta all'immigrazione "illegale" che risponde al ministero dell'Interno. Tra i suoi compiti c'è quello di seguire e controllare tutti coloro che entrano in Libia in maniera "illegale", o preferisco dire "irregolare", e arrestare tutti i migranti irregolari, con pattuglie e retate, come abbiamo detto, ma anche quello di fare accertamenti su tutti gli stranieri che incontra, per verificare la loro condizione giuridica e come sono entrati in Libia.

2. Motivi degli arresti:

I motivi degli arresti dei migranti sono numerosi: ad esempio il migrante non ha documenti.

- Ha un timbro d'ingresso falso: le forze dell'ordine controllano il timbro d'ingresso e, a volte, scoprono che è falso e che è stato apposto da qualcuno che si spaccia per un ente ufficiale dello stato.
- Il visto è scaduto: a volte un migrante entra in maniera legale, ma rimane in Libia dopo lo scadere del visto: in questo caso è considerato un migrante irregolare.
- A volte la persona si trova in Libia legalmente, ma dopo un esame medico si scopre che ha una malattia contagiosa: in questo caso viene immediatamente espulsa dalla Libia.
- A scopo di estorsione: a volte non c'è nessun problema legale per la permanenza del migrante in Libia, ma può succedere che degli agenti lo arrestino per estorcergli del denaro.
- Abbiamo osservato che, a volte, alcune persone vengono arrestate solo perché africane: ad esempio vengono fermati i taxi e viene chiesto al tassista se trasporta migranti; poi le persone vengono fatte scendere e portate in prigione senza neanche controllare loro i documenti.
- Gli agenti non conoscono le procedure e a volte neanche il sistema di visti o la maniera di riconoscere se i timbri d'ingresso siano a norma di

legge o meno, per cui i migranti vengono gettati nelle prigioni arbitrariamente, senza che vi sia un'effettiva conoscenza della legge.

3. Luoghi di detenzione dei migranti:

La Marina Militare libica e la Guardia Costiera, che fa capo alla Marina, arrestano e bloccano le barche e le navi illegali di migranti, tramite unità sia fisse – che sostano, ad esempio, nei porti delle città costiere della Libia - sia mobili – che fungono, cioè, da pattuglie della Marina libica e che monitorano le acque territoriali libiche.

Tutte le persone che vengono arrestate da questo corpo, purtroppo, vengono messe nei centri di detenzione. Anzi, in realtà tutte le persone che vengono arrestate, che sia in mare, che sia nel deserto libico mentre tentano l'attraversamento, o che sia nelle città o nelle loro zone di residenza, finiscono, dopo tutto quello che hanno patito, nei centri di detenzione.

Noi dell'Organizzazione Libica per i Diritti Umani, insieme a Fondazione Bilady per i diritti umani, avevamo pubblicato un rapporto nel 2017 che avevamo intitolato “La migrazione verso i centri di detenzione”, perché avevamo osservato che la maggior parte dei migranti finisce nei centri di detenzione indipendentemente dalla condizione giuridica.

4. I centri di detenzione – o, come vengono chiamati dal legislatore libico, i centri di alloggio: ma la verità è che non soddisfano il minimo requisito di un alloggio, bensì sono luoghi chiusi dai quali i migranti non possono uscire in nessun modo.

In questi centri avvengono una serie di violazioni, in primis la detenzione arbitraria: abbiamo osservato, infatti, che a volte l'arresto avviene senza neanche verificare i documenti d'identità, ma le persone sono portate in questi centri e solo in seguito si procede a verificare la loro condizione giuridica.

Tutti coloro che si trovano in questi centri sono accusati di immigrazione illegale, senza che siano compiute verifiche, rilevamenti o registrazioni dei migranti: purtroppo non esiste un ente che si occupi di statistiche sul numero dei migranti, e anche i numeri dei migranti che si trovano in questi centri sono numeri approssimativi, che non si possono calcolare realmente, così come i numeri di coloro che sono stati venduti e comprati e quelli di coloro che sono riusciti a scappare.

Le persone che si trovano in questi centri soffrono di malnutrizione nonché della scarsità degli aiuti umanitari: anche le organizzazioni internazionali non si curano delle priorità nell'organizzare i loro aiuti, per cui, ad esempio, a volte accade che la priorità pressante sia il latte in polvere, ma loro offrono sapone e asciugamani per la doccia; oltre a fornire aiuti insufficienti quantitativamente e a non tenere in considerazione le priorità dei migranti, poi, queste organizzazioni non si coordinano tra loro.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, anch'essa è assolutamente insufficiente: è difficile anche solo entrare a individuare i malati.

In questi centri, inoltre, non c'è divisione tra minori, donne e uomini, ma condividono tutti gli stessi ambienti.

Lavori forzati: abbiamo osservato che in molti casi i responsabili dei centri fanno lavorare i migranti dentro i centri o all'esterno, dietro compensi insignificanti o nessun compenso.

In alcuni centri, inoltre, i migranti sono sottoposti a violenza verbale, psicologica o fisica sotto forma di tortura.

Viene negoziato il prezzo della loro libertà, cioè vengono loro chieste somme di denaro per essere liberati.

Non viene garantita loro assistenza legale neanche nel caso in cui vengano rinviati a giudizio in tribunale con l'accusa di immigrazione illegale: vengono portati davanti al giudice senza interprete e senza avvocato o, anche nel caso in cui sia presente l'avvocato, non è possibile per loro incontrarlo fuori dal tribunale. Dopo tutte queste tribolazioni, purtroppo, per il migrante viene decretata l'espulsione dalla Libia, e questo purtroppo è legale in base alla legge 19/2010.

Per quanto riguarda il trasferimento dei migranti dai centri, e parliamo qui dei centri amministrati dallo stato libico, durante le operazioni di trasferimento vengono conclusi degli accordi di compravendita di ogni tipo: tramite negoziazione del prezzo, tramite estorsione, tramite vendita a uomini d'affari che mettono i migranti a lavorare o a commercianti di esseri umani. A compiere questo tipo di operazioni sono alcune persone all'interno dell'apparato dell'immigrazione o, a volte, responsabili dei centri stessi, che nascondono i migranti, così che non possiamo monitorare le espulsioni e non riusciamo neanche a comunicare con loro.

Ma la cosa più allarmante sono i casi di morte dei migranti in Libia: alcuni muoiono durante il viaggio verso la costa, o di fame, o di sete, o per le torture dei trafficanti e dei commercianti di esseri umani, alcuni perfino negli ospedali: purtroppo, alcuni medici tutt'oggi si astengono dal curare e dal fornire assistenza sanitaria a chi ha la pelle nera.

A grandi linee, questo è quello che abbiamo rilevato nel nostro lavoro di monitoraggio di questi centri: la condizione dei migranti in Libia dal punto di vista dei diritti umani non è affatto delle migliori, poiché ci sono numerosi abusi e violazioni che minacciano le persone e la loro incolumità.

I rimedi giurisdizionali interni alla Tunisia per la tutela dei migranti, in particolare quelli respinti in mare

di Sihem El Mabrouk - *Ligue Tunisienne Droits de L'homme*

Come altri paesi del Maghreb, la Tunisia ha visto un'evoluzione del proprio profilo migratorio a partire dagli anni 90. È sempre stata, e lo è ancora oggi, un paese di partenze o un paese d'origine: infatti 1,4 milioni di cittadini tunisini vivono all'estero.

Tuttavia, dalla fine del XX secolo, i migranti provenienti dall'Africa subsahariana transitano attraverso la Tunisia per attraversare il Mediterraneo in direzione delle coste italiane, attraverso rotte destinate ad eludere il controllo sulle frontiere esterne dello spazio Schengen.

Come gli altri paesi del Maghreb, la Tunisia ha adottato, dal primo decennio del XXI secolo, politiche di controllo e repressione dei migranti considerati "irregolari", seguendo le orme delle politiche adottate da parte dei paesi della riva nord del Mediterraneo, contribuendo a rendere l'Europa un'area sempre più inaccessibile, tanto ai migranti economici quanto ai rifugiati e richiedenti asilo.

Lo scoppio della rivoluzione tunisina nel dicembre del 2010 e la rivolta libica nel 2011, che hanno portato al rovesciamento di entrambi i regimi, hanno cambiato in modo radicale i profili migratori di questa zona geografica. Infatti la Libia, interessata da una guerra civile a partire dal 2011, è divenuta un paese poco sicuro, così per i propri cittadini come per i migranti. In effetti, dopo l'inizio del conflitto a febbraio 2011, lavoratori stranieri e rifugiati hanno lasciato la Libia alla volta dei paesi vicini e principalmente verso la Tunisia. In seguito, sono stati gli stessi libici che hanno preso a loro volta la strada dell'esilio diretti verso la Tunisia.

Paese principalmente d'origine o di immigrazione, la Tunisia è divenuta anche paese di transito, di accoglienza e destinazione di migranti.

In base al principio per cui i diritti fondamentali e dell'uomo riguardano tutte le persone indipendentemente da nazionalità, colore, religione o status, questi migranti dovrebbero, in linea di principio, poter godere pienamente

dei propri diritti fondamentali inerenti a tutti gli esseri umani, incluso il principio dell'accesso alla giustizia.

In effetti l'accesso alla giustizia è un diritto per tutti; è un diritto fondamentale riconosciuto da diversi strumenti giuridici nazionali ed internazionali. Così come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 stabilisce all'art. 8 che **“tutte le persone hanno diritto ad un ricorso effettivo davanti alle giurisdizioni nazionali competenti contro atti che violino i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione o dalla legge”**. Più oltre, l'art.10 sottolinea che **“tutte le persone hanno diritto, in pieno regime di uguaglianza, ad essere ascoltati equamente e pubblicamente da un tribunale indipendente ed imparziale”**.

Nella teoria, niente impedisce a nessuno, a prescindere dalla sua condizione personale, che sia cittadino tunisino o migrante, regolare o irregolare, o respinto in mare, che abbia subito una minaccia ai propri diritti fondamentali o una violazione vera e propria, di potersi rivolgere alla giurisdizione competente e di ricorrervi al fine di tutelare questi diritti fondamentali.

Purtroppo in Tunisia non funziona sempre così e questo per due motivi, di ordine giuridico e di ordine pratico.

1. Gli ostacoli di ordine giuridico:

- **Assenza di un quadro normativo specifico che riguardi i migranti:**
Per quanto riguarda gli ostacoli di ordine giuridico, prima di tutto bisogna notare come in Tunisia manchi completamente un quadro giuridico e normativo specifico relativo ai migranti. Il legislatore tunisino non ha fino ad ora fornito sul tema dei migranti un testo normativo specifico che tenga conto delle loro situazioni di vulnerabilità e marginalizzazione. I migranti che vogliono ricorrere alla giustizia per rivendicare un diritto, devono farlo sulla base del diritto ordinario, come il diritto del lavoro, il diritto penale e altri.
- **Assenza di una legge sull'asilo:**
Sebbene la Tunisia abbia ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951, così come il suo Protocollo aggiuntivo nel 1967 e anche la Convenzione del 1969 dell'Organizzazione dell'Unione Africana relativa ai rifugiati, purtroppo non ha una legge interna riguardante l'asilo. Allo stesso tempo però l'art. 26 della nuova Costituzione tunisina del 2014 definisce che il diritto d'asilo è garantito nei modi previsti dalla legge (che

purtroppo non esiste ancora).

La Tunisia delega ancora il riconoscimento dello status di rifugiato sul suo territorio alla rappresentanza UNHCR nel paese. Fermo dal 2014, il progetto di legge sull'asilo non è ancora stato sottoposto al parlamento. Le autorità tunisine hanno timore di promulgare questa legge, per paura di trovarsi legate a degli obblighi ai quali non possono adempiere quali accoglienza, assistenza, integrazione ecc.

Un altro ostacolo di ordine giuridico si aggiunge a quello che è già stato detto, e cioè la mancata ratifica della Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari del 18 dicembre 1990, che costituisce un'ulteriore lacuna nel sistema normativo tunisino. Sulla questione la società civile tunisina sta lavorando molto, facendo pressione sul governo tunisino perché ratifichi questa Convenzione, della quale potrebbero beneficiare sia i tunisini che si trovano all'estero, che i migranti presenti in Tunisia.

Un altro ostacolo di ordine giuridico ai ricorsi giurisdizionali dei migranti consiste nella ritrosia del giudice giudiziario tunisino il quale, a differenza del giudice amministrativo che è molto più coraggioso e tiene conto delle convenzioni internazionali ratificate dallo stato tunisino per sancire l'esistenza di un diritto, è molto timido su questo punto e non ha quasi mai fatto ricorso agli strumenti internazionali ratificati dallo Stato. Qui entra in gioco il ruolo degli avvocati che conoscono questi testi, nel fare pressione sul giudice per persuaderlo a ribadire la primazia di questi testi normativi che, secondo la Costituzione tunisina sia del 1959 sia del 2014, sono di rango superiore alle leggi nazionali.

La Tunisia ha ratificato diversi strumenti internazionali come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo, il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ma anche quello sui diritti civili e politici, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne. Tuttavia, la legislazione tunisina non si è ancora adattata a queste norme internazionali.

A questi ostacoli di ordine giuridico si aggiunge un ostacolo maggiore di ordine pratico, che riguarda la rinuncia da parte dei migranti a far ricorso ai meccanismi giurisdizionali e far valere le proprie pretese in giudizio.

2. Gli ostacoli di ordine pratico

Nella pratica, la questione di tutelare in via giudiziaria dei propri diritti diviene più articolata e complessa soprattutto quando si tratta di migranti in una situazione di irregolarità.

Abbiamo incontrato come associazione alcuni casi di migranti, generalmente in situazione di irregolarità e respinti in mare, con gravi carenze di ordine materiale, assenza di documenti e risorse materiali, vittime di aggressioni, furti o persino stupri, che non riescono a ricorrere al sistema giudiziario tunisino per paura di essere arrestati e ricondotti ai centri di detenzione.

Dunque i migranti per timore, come ho appena detto, o anche forse per diffidenza nei confronti del sistema giudiziario tunisino, rinunciano a rivolgersi alla giustizia tunisina.

Si può avere accesso a molteplici forme di ricorso davanti al giudice amministrativo come garante dei diritti fondamentali attraverso procedure molto semplificate e molto facili, con la possibilità di ottenere assistenza legale e per far valere il diritto all'istruzione dei bambini migranti (che siano accompagnati o non), il diritto alla salute, il diritto di circolazione, il diritto al lavoro ecc. Sono possibili anche azioni di ricorso alla giustizia amministrativa per abuso di potere nei confronti di procedure lunghe e difficoltose per ottenere il diritto di soggiorno, ma purtroppo è raro che vengano utilizzate. Ora è necessario valorizzare il ruolo della società civile grazie alla quale alcuni testi di legge hanno visto la luce. La società civile costituisce una sorta di luce tra tutte queste oscurità appena descritte.

Si tratta della legge organica relativa alla prevenzione e alla lotta contro la tratta di esseri umani n. 2016/61 del 3 agosto 2016, adottata all'unanimità dei voti da parte del parlamento tunisino.

Diversi attori, tra cui i magistrati, sono chiamati a intervenire per contrastare questo fenomeno e di conseguenza ad applicare le disposizioni di questa legge.

Questa legge ha creato l'autorità nazionale di lotta contro la tratta delle persone messe la tutela del Ministero della Giustizia. Si prevede l'applicazione di questa legge da parte dei giudici che hanno

principalmente il ruolo di coordinare le pratiche pubbliche in materia di lotta alla tratta sul piano nazionale. L'obiettivo è quello di mettere in opera una strategia nazionale mirata a prevenire e lottare contro la tratta, oltre a prevedere l'assistenza delle vittime.

Questa legge permette alle vittime straniere di rimanere sul territorio tunisino a titolo temporaneo, e si può anche concedere alla persona riconosciuta come vittima un permesso di soggiorno temporaneo, nel caso in cui questa rischi la propria vita e non voglia rientrare nel proprio paese di origine.

La società civile tunisina ha anche contribuito all'adozione della legge n. 11/2018, che è stata recentemente adottata, relativa all'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Questa legge concretizza l'impegno preso nel 1967 da parte della Tunisia attraverso la ratificazione della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione. Sono previste pene da un mese fino a un anno di reclusione e sanzioni fino a 1000 dinari per dichiarazioni razziste.

È un primo passo, che può aprire la strada a ricorsi giurisdizionali al fine di garantire ai migranti i loro diritti di base.

SECONDO PANEL

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: SINTESI DELLA CASISTICA RILEVANTE IN MATERIA DI BLOCCO DELLA ROTTA LIBICA E ANALISI

Le violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo in relazione ai procedimenti di esternalizzazione delle politiche europee

di **Ulrich Stege** - *International University College of Turin (IUC)*

Mi è stato chiesto di parlare di un tema legale molto tecnico ma politicamente piuttosto controverso: **l'esternalizzazione delle frontiere europee e le sue potenziali implicazioni in termini di diritti umani.**

Lasciatemi prima di tutto iniziare con il ricordare che, sebbene al momento sia alla ribalta della politica europea, il tema dell'esternalizzazione delle frontiere non è nuovo né per l'Unione Europea, né in altre parti del mondo. È sufficiente ricordare la situazione della Spagna che dal 2004, con l'appoggio da parte dell'Unione Europea, si è spesa per fermare i movimenti di migranti e rifugiati via mare attraverso accordi con paesi terzi (in particolare Marocco, Mauritania o Senegal). O attualmente in America, dove sono gli

Stati Uniti che appoggiano iniziative per fermare migranti già sui confini meridionali del Messico, per impedire alle persone di andare verso gli Stati Uniti. Oppure ricordiamo l'Australia, che cerca a tutti i costi di impedire ai migranti di raggiungere l'Australia con imbarcazioni provenienti per esempio dalle Filippine. L'esternalizzazione delle frontiere non è un tema affatto nuovo, ma sta certamente ottenendo sempre più attenzione anche in Europa.

Senza entrare troppo nel dettaglio, vale comunque la pena notare che l'Unione Europea sta "attuando" i suoi "tentativi di esternalizzare le frontiere" attraverso tentativi di cooperazione con alcuni Stati africani, investendo nell'instaurazione di controlli di frontiera sul territorio africano o sostenendo operazioni di ricerca e salvataggio attraverso, ad esempio, la guardia costiera libica.

Tutto questo dovrebbe, come risultato principale, dissuadere i rifugiati dall'attraversare il continente africano fino al mar Mediterraneo, per poi continuare alla volta dell'Europa. Per ottenere questo risultato, l'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno istituito varie piattaforme di cooperazione politica sui temi della migrazione e dell'asilo con i paesi africani (ad esempio il Khartoum Process¹, il Rabat Process², ecc..) e hanno dato il via a numerosi programmi di finanziamento³ allo scopo di sostenere l'implementazione di questi controlli delle frontiere e per sostenere i rifugiati lontano dal territorio europeo.

Tuttavia, analizzando questi tentativi e in particolare i programmi di finanziamento dell'Unione Europea, è impressionante vedere come la maggior parte dei progetti siano pensati con l'idea di ridurre e scoraggiare la migrazione irregolare, attraverso il contenimento e il controllo della migrazione ecc., ma che solo un risicato 3% del budget sia stanziato per lo sviluppo di rotte sicure e legali. Questo "focus sugli interessi a breve termine dell'Unione Europea" è stato spesso criticato poiché "potrebbe compromettere gli interessi a lungo termine per i partner africani". È tuttavia difficile comprendere l'interesse di lungo termine dell'Unione Europea nel sostenere il progetto di ristabilire controlli di frontiera all'interno di un'area di

¹ Vedi: <https://www.khartoumprocess.net/about/the-khartoum-process>.

² Vedi: <https://www.rabat-process.org>.

³ Come il "Fondo fiduciario europeo per l'africa" dotato di 4.1 milioni di Euro, vedi: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en.

libera circolazione come, ad esempio, l'area della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS, ad esempio tra paesi come Mali e Niger). Mentre l'Unione Europea le prova tutte per salvaguardare la propria area di libera circolazione (Schengen), messa sotto pressione dalla cosiddetta "crisi dei rifugiati", è meno comprensibile per quale motivo le ragioni chiave che militano a suo favore non dovrebbero essere applicate allo stesso modo nei confronti delle zone di libera circolazione africane.

Questo diventa ancora più discutibile, se si tiene conto anche del contesto di eredità coloniale, di cui la forma dei diversi Stati africani (e relativi confini, spesso creati in modo artificiale, risultati delle indipendenze ottenute in tempi recenti, solo nella seconda parte dell'ultimo secolo) è una diretta conseguenza del colonialismo europeo.

In aggiunta, sembra che la posizione dei paesi africani riguardo la migrazione sia profondamente differente da quello che effettivamente l'Unione Europea realizza in Africa. L'Unione Europea sembra determinata ad impedire la migrazione irregolare e di conseguenza investe nel limitare i flussi provenienti dalla libera circolazione in Africa, mentre l'Unione Africana (AU) si sforza di incrementare la possibilità di flussi regolari⁴.

Ma arriviamo al tema principale di cui mi è stato chiesto di parlare, che riguarda le implicazioni relative ai diritti umani dei tentativi di esternalizzazione da parte dell'Unione Europea, con un focus specifico sulla situazione in Libia. Già nel 2008, Italia e Libia hanno firmato un accordo finalizzato a prevenire la migrazione irregolare dalla Libia all'Italia. Sulla base di questo accordo, l'Italia ha eseguito numerose operazioni navali in cui intercettava migranti irregolari per rispeditarli in Libia. Questa prassi, chiamata "push-back", è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) nel famoso caso di *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. L'elemento principale del caso *Hirsi* è stato il fatto che i migranti intercettati sono stati trasferiti su imbarcazioni militari italiane, che poi li hanno riportati a Tripoli. Questa operazione ha avuto luogo in mare aperto. L'aspetto principale qui è stato che la Corte ha confermato che uno Stato esercita la propria giurisdizione

⁴ Vedi la posizione di AU ne il "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration": https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/33023-wd-english_common_african_position_on_gcom.pdf; in aggiunta, vedi gli sforzi fatti da AU nel tentativo di creare una "African Free Movement Zone", adottati all'inizio del 2018: <https://au.int/en/pressreleases/20180319/note-editors-african-union-will-enhance-free-movement-and-single-air>

quando intercetta imbarcazioni in mare aperto. È stato chiarito in *Hirsi* che, dal momento che i richiedenti erano a bordo di navi italiane con equipaggi composti da personale militare italiano, *de jure* e *de facto* erano sotto il controllo della autorità italiane.

Questa sentenza (insieme al fatto che l'accordo Italia-Libia del 2008 è stato sospeso a causa del conflitto nel 2011) ha certamente aiutato nel porre fine alle operazioni di *push-back*. Tuttavia ha anche contribuito alla "nascita" delle cosiddette operazioni "pull-back by proxy" (respingimenti per delega), che ora sono una prassi esercitata nel mar Mediterraneo. È tutto cominciato nel febbraio del 2017, quando Italia e Libia hanno concluso nuovamente un nuovo protocollo d'intesa. Con questo nuovo accordo, l'Italia fornisce supporto alla Guardia Costiera Libica, che intercetta le imbarcazioni dei migranti nel tentativo di traversata dalla Libia all'Italia, e rimanda i passeggeri in Libia nei centri di detenzione. Alla luce di questi fatti è stato presentato un nuovo ricorso alla CEDU, sostenendo la responsabilità dell'Italia in un incidente mortale di salvataggio che coinvolgeva una imbarcazione italiana e una libica, e durante il quale almeno 20 migranti sono morti, mentre i sopravvissuti sono stati sottoposti a gravi violazioni dei diritti umani in Libia. È nuovamente sorta una serie di questioni sul caso: la CEDU stabilirà, come fece in *Hirsi*, che l'Italia ha violato gli obblighi previsti dalla Convenzione?

L'aspetto principale sarà nuovamente valutare se l'Italia possa essere chiamata a rispondere o meno di eventuali violazioni. Lasciatemi analizzare rapidamente le argomentazioni che sono state presentate da parte dei nostri colleghi di ASGI su questo caso, al fine di sostenere che sussiste la giurisdizione della Corte.

A differenza del caso *Hirsi*, nel nuovo caso i migranti sono stati intercettati da un'imbarcazione libica, e il coinvolgimento dell'Italia sembra quindi essere meno ovvio. La domanda principale è se ci sia un collegamento giurisdizionale con l'Italia, e se quest'ultima possa pertanto essere ritenuta responsabile per le presunte violazioni dei diritti umani, in particolare del diritto alla vita (art. 2) e del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 3) della CEDU, così come la violazione della proibizione di espulsioni collettive (art. 4 del Protocollo 4).

Questo è il caso: se l'operazione di ricerca e salvataggio (ben documentata

dalla ricostruzione fatta da *Forensic Architecture*⁵) e il respingimento dei migranti verso la costa libica (e nei centri di detenzione libici) sia stata effettuata sotto il controllo *de jure* e *de facto* delle autorità italiane. Nel ricorso, i nostri colleghi sostengono che un controllo di questo tipo sia stato esercitato attraverso le seguenti azioni da parte delle autorità italiane:

- l'intercettazione sembrava essere stata deferita alla Guardia Costiera Libica e comandata dall'MRCC a Roma, un'agenzia governativa italiana che ha coordinato i tentativi di salvataggio;
- l'intercettazione dei migranti in mare sembrava essere coordinata e diretta in tutte le sue fasi dalla Guardia Costiera Italiana;
- l'omesso intervento sul luogo dell'incidente, vista la vicinanza di una nave della marina italiana e di un elicottero della marina italiana presente nei paraggi o sul posto;
- il fatto che la Guardia Costiera Libica sia stata addestrata dall'Italia e che l'imbarcazione della Guardia Costiera Libica, utilizzata durante l'intercettazione, sia stata donata dall'Italia.

Resta da vedere se il ricorso presentato avrà un esito positivo. In ogni caso però ha raggiunto già uno scopo importante: ha fatto luce sul cambio di politica da parte di Unione Europea e Italia nel contrastare a tutti i costi gli arrivi dei migranti, e sulle loro responsabilità politiche ed etiche in questo campo.

La stessa argomentazione, connessa alle responsabilità dell'Italia in materia di diritti umani in un'operazione di "pull back by proxy", è stata usata in un altro caso presentato dai colleghi di ASGI alla CEDU in relazione a un cittadino gambiano, sempre intercettato dalla Guardia Costiera Libica nel mare Mediterraneo e riportato in Libia, dove successivamente è stato incarcerato. In quel caso, in pratica lui avrebbe dovuto "scegliere" tra una detenzione in condizioni inumane in Libia, documentata con la sua testimonianza, o un rientro "volontario" in Gambia grazie al programma di rimpatrio volontario assistito di OIM, finanziato dalla UE.

⁵ Vedi: <https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard>

Finisco elencando brevemente alcuni altri possibili motivi di violazione dei diritti umani riguardanti azioni legate all'esternalizzazione delle frontiere:

- Come abbiamo visto nel caso gambiano, i funzionari di OIM intervengono nei centri di detenzione libici allo scopo di implementare i programmi di "rimpatrio volontario assistito", principalmente finanziati dalla UE. Questi programmi rappresentano per i migranti, quelli che possono accedervi, modi per fuggire dall'incubo della Libia e ritornare a casa. Tuttavia, vista la limitata possibilità di scelta, questo programma apre la strada a possibili violazioni gravi dei diritti umani laddove queste persone subiscano persecuzioni una volta rimpatriate.
- Le istituzioni europee e gli Stati membri sono consapevoli dei maltrattamenti e delle condizioni di detenzione inumane che in Libia attendono le persone che vengono intercettate. Tuttavia, l'Unione Europea offre sostegno volto a migliorare le condizioni di detenzione (ad esempio attraverso il finanziamento di ONG e organizzazioni internazionali che forniscono aiuti in questi centri di detenzione per quanto riguarda bisogni primari come cibo, acqua e assistenza sanitaria). Fintanto che questo supporto sarà fornito anche attraverso assistenza tecnica da parte di funzionari degli Stati membri e dell'Unione Europea, questi Stati membri diventeranno necessariamente anche responsabili per le condizioni di detenzione in Libia.
- Fintanto che i migranti detenuti in Libia avranno legami familiari forti in Europa (ad esempio genitori di minori non accompagnati), è importante ricordare che (una volta che viene fatta richiesta di ricongiungimento familiare a uno Stato membro UE) gli Stati membri hanno l'obbligo, in ragione dei diritti umani sanciti dall'art. 8 CEDU, di attivare per queste persone una via sicura e legale (ad esempio attraverso visti umanitari) di raggiungere i propri familiari in Europa.
- Infine, vale la pena ricordare che le misure di controllo delle frontiere in mare sono soggette a limiti rigorosi definiti dal diritto dei rifugiati, la normativa in materia di diritti umani e la legge del mare. In particolare, per quanto riguarda il "diritto a partire", le misure che impediscono la partenza sono permesse dal diritto del mare solo in casi molto limitati. Gli Stati membri dell'Unione Europea inoltre non si possono sottrarre ai propri obblighi internazionali. Se pretendono, sostengono o anche solo

prendono parte ad azioni di paesi terzi internazionalmente vietate, sono da considerarsi complici o solidalmente responsabili.

Grazie mille per la vostra attenzione!

Le sfide: accesso alla detenzione e ai punti di sbarco di avvocati e associazioni; focus sulle minacce dei gruppi armati

di Libyan Platform (LP) coalition

Innanzitutto, vorrei presentarci. Io faccio parte di un'associazione della società civile libica. Abbiamo iniziato le attività nel 2011 e in particolare abbiamo iniziato a visitare e monitorare i centri di detenzione a partire dal 2012. La nostra ultima visita si è svolta al centro di Suq Al-Khamis lo scorso 6 marzo.

Finora abbiamo visitato 15 centri di detenzione: abbiamo iniziato con la città di Sirte, poi abbiamo proseguito col centro di Al-Kararim a Misurata e con quello di Suq Al-Khamis nella città di Khoms, quindi con i centri di Tripoli, come quello di Ain Zara e quello di Tajoura, nonché quello che è considerato il principale e il più grande: quello di Tariq Al-Sikka, oltre a quello di Tariq Al-Matar che spesso non siamo riusciti a visitare per diversi motivi.

Siamo riusciti, invece, a visitare dei centri oltre Tripoli, come quello di Shuhada Al-Nasr a Zawiya - del quale era stata decisa la chiusura in virtù di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza contro cinque dei responsabili della struttura, ma che invece, purtroppo, è a tutt'oggi aperto - quindi il centro di Abu Issa, quello di Sabrata e quello di Gharyan.

Come squadra di lavoro continuiamo a visitare questi centri da anni.

Volevo fare un'osservazione: si è sempre fatta una distinzione tra i centri controllati dalle milizie e quelli gestiti dallo stato; lo stato ha sempre detto che a controllare i centri sono le milizie, ma a volte lo dice a bella posta, per sviare o negare le proprie responsabilità per quanto riguarda le condizioni all'interno degli stessi.

Di tutti questi 15 centri è responsabile la stessa persona - anche se, in totale, i centri di detenzione sono 21, ovvero si aggiungono i due di Kufra e quelli della Libia orientale, che sono pochi dato lo scarso numero di migranti presenti nella zona, e dove, se si verificano violazioni, sono le stesse

riscontrate negli altri centri. C'è un centro nella città di Tobruk che si chiama Dar Al-Zaitoun ed è piuttosto grande, e un altro a Bengasi, che ho visitato alla fine del 2011 e che è stato chiuso nel 2014 a causa della guerra e poi riaperto perché fungesse da centro di detenzione per migranti e richiedenti asilo.

Questa è la mappa dei luoghi di detenzione in Libia, giusto per chiarire il quadro.

Tutti i centri presenti a Tripoli rispondono al governo libico di Tripoli, mentre quelli della Libia orientale afferiscono al ministero dell'Interno del governo provvisorio che vige nella Libia orientale.

Quel che è certo è che tutti i centri delle città costiere dipendono dal governo libico, perciò ritengo che la responsabilità delle violazioni qui perpetrate ricada sul governo libico.

Ogni volta che uno di questi centri viene aperto, viene posto sotto la responsabilità di un personaggio con un qualche grado militare. Ad esempio, il centro di Surman, noto per gli abusi sessuali e chiuso in seguito a pressioni da parte delle organizzazioni internazionali e locali, al momento della riapertura è stato affidato a un colonnello, che però non vi si reca realmente: in loco lavorano due civili, ma la responsabilità deve ricadere su un qualche militare.

Per quanto riguarda le organizzazioni che visitano questi centri, sono essenzialmente: l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), che ha avuto un ruolo importante nella maggior parte dei centri; l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati); l'Istituto Danese per le Migrazioni; tre organizzazioni italiane tra cui Terre des Hommes, l'ultima arrivata, è il CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati). Anche la Mezzaluna Rossa libica e la Croce Rossa visitano i centri e prestano servizi ai migranti.

Il problema è che, pur essendoci questa grande quantità di organizzazioni attive in Libia, tra di loro non c'è una coordinazione efficace, per cui spesso gli aiuti vengono riproposti in un certo centro, mentre sono scarsi o assenti in un altro.

Quanto ai luoghi delle visite di queste organizzazioni, purtroppo si concentrano quasi esclusivamente nella città di Tripoli; in particolare mi

riferisco all'OIM e all'UNHCR che si concentrano soprattutto sui centri di Tariq Al-Sikka e Tajoura per la loro vicinanza a Tripoli, ma non coprono il resto delle zone relativamente lontane dalla capitale. Non parliamo, poi, della loro copertura al sud, che è inesistente. C'è un'enorme povertà di servizi presso i centri di detenzione del sud, che si affianca, purtroppo, alla povertà materiale del sud in sé.

Inoltre, secondo noi c'è una grande criticità nel modo in cui queste organizzazioni lavorano: come è noto, gli uffici principali dell'OIM e dell'UNHCR, ad esempio, si trovano nei paesi occidentali, mentre le sezioni che si occupano della Libia si trovano in Tunisia, data l'instabilità della Libia sul versante sicurezza. Queste sezioni, quindi, gestiscono i propri progetti e programmi dalla Tunisia tramite alcuni loro impiegati in Libia. In tutta sincerità, abbiamo molte perplessità sulle modalità di selezione di questi impiegati.

Chi osserva il lavoro di queste organizzazioni in Libia noterà una certa confusione e una mancanza di chiarezza intorno al ruolo di ogni organizzazione: per esempio, l'UNHCR dichiara che il suo ruolo è quello di consentire ai migranti di chiedere la protezione internazionale e di tutelare i loro diritti in qualità di richiedenti asilo, con la possibilità di trasferirli in altri paesi che garantiscano i loro diritti, mentre il ruolo dell'OIM è quello di proteggere le donne, i bambini e tutte le persone in condizioni difficili.

Non vi parlo di un caso singolo. Io e il collega di Misurata abbiamo iniziato a collaborare dal 2015 nella città di Sabrata, quindi abbiamo formato un coordinamento che riunisce 6 organizzazioni libiche, cioè praticamente tutte le organizzazioni attive nel monitoraggio dei centri di detenzione per migranti in Libia, tra cui Bait Nalut e altre presenti nelle città di Tobruk e Kufra, così come riunisce i colleghi che oggi lavorano con noi a Tripoli e Misurata.

Dopo tutte le nostre visite e inchieste, abbiamo visto che il ruolo dell'UNHCR, ad esempio, consiste solo nel registrare i migranti e fornire qualche aiuto medico.

Tra colleghi ci dicevamo sempre che non dovevamo pensare male di quest'organizzazione, e che forse non era in grado di fare di più a causa delle pressioni governative e dei settori della sicurezza, che non riconoscono il diritto all'asilo. Tuttavia, il protrarsi di questa situazione e di questo tipo di

approccio ai problemi ci ha fatto dubitare realmente della serietà dell'organizzazione e dei suoi scopi in Libia. Riteniamo che questi aiuti medici o effetti di igiene personale possano essere forniti da qualunque ONG, e che la registrazione dei migranti e dei richiedenti asilo possa essere effettuata dall'OIM: quanto al volume degli aiuti, infatti, pensiamo che sia l'OIM ad avere l'impatto maggiore in Libia.

Quando entri in un centro di detenzione con più di 100 persone e ci trovi un solo bagno, ti fai delle domande sulla modalità di lavoro e sul ruolo di quest'organizzazione che ogni anno stanziava i suoi budget per programmi di aiuti e protezione ai migranti. Non parlo qui del ruolo del governo libico, perché è quasi assente. Ma pensiamo che non sia possibile che un'organizzazione che dichiara di tutelare i diritti dei migranti lasci un gruppo di più di 100 persone, delle quali la maggior parte donne e bambini, a vivere in un luogo con un solo bagno e senza acqua potabile: questa organizzazione perde la sua credibilità. E la cosa strana è che i suoi impiegati locali visitano questi luoghi e non rimangono turbati da queste violazioni. Capiamo che in Libia ci sono pressioni governative, giuridiche e di sicurezza che non facilitano il lavoro di queste organizzazioni, però crediamo che allora l'UNHCR dovrebbe dichiarare apertamente che non riesce a svolgere il proprio compito in Libia, oppure ritirarsi del tutto dalla Libia, in segno di protesta per il fatto che non gli vengono garantite le condizioni per svolgere il proprio compito.

Abbiamo anche rilevato diverse volte la presenza di persone registrate presso l'UNHCR e munite di tessera che, nonostante questo, sono state arrestate per la strada e poi imprigionate nei centri di detenzione: un impiegato dell'UNHCR che viene in visita al centro ignora queste persone e va a cercare solo coloro che non sono ancora registrati, come se il suo scopo fosse solo quello di registrare il maggior numero di persone possibile, e non quello di tutelare i diritti delle persone registrate.

A proposito di aiuti: in una delle nostre visite una signora somala, madre di un neonato di 7 giorni, ci ha chiesto con insistenza di aiutarla portandole del latte in polvere, perché era affetta da alcune malattie che le impedivano di allattare suo figlio. Allora noi, a nostra volta, abbiamo chiesto all'OIM e

all'UNHCR perché non fornissero il latte in polvere, e ci hanno dato la solita risposta: che loro incoraggiano l'allattamento al seno.

Abbiamo notato anche che gli effetti per l'igiene personale vengono forniti a tutti, migranti, richiedenti asilo e anche profughi libici, senza prendere minimamente in considerazione né il sesso né l'età della persona. Non molto tempo fa abbiamo visitato un centro e il caso ha voluto che l'OIM avesse consegnato i suoi aiuti il giorno prima del nostro arrivo: ebbene, questi aiuti consistevano in un flacone di shampoo, una saponetta e qualche altro effetto. Un migrante a cui ho chiesto un parere mi ha risposto con un commento sarcastico sull'opportunità di dare alle persone il sapone per lavarsi in un luogo dove non c'è acqua.

Abbiamo provato a parlare con queste organizzazioni almeno della manutenzione delle strutture sanitarie, ma ci hanno argomentato che non vogliono occuparsi della manutenzione affinché non si dica che favoriscono il mantenimento di questi centri in attività; allora abbiamo replicato che questa situazione è ormai una realtà di fatto e che loro ricevono ingenti finanziamenti da più lati, e che devono riunirsi a discutere per produrre aiuti concreti e sostanziali per i migranti.

Vorrei aggiungere una cosa: il governo libico non rifiuta gli aiuti. Con il collega di Misurata, durante una delle nostre visite, abbiamo parlato con il responsabile di un centro, un militare, e gli abbiamo spiegato che, nel caso un'organizzazione si fosse presentata per fornire assistenza, loro avrebbero dovuto chiedere aiuto innanzitutto per le necessità di base. Per esempio, al centro di Suq Al-Khamis sono stati scavati fianco a fianco un pozzo per estrarre l'acqua potabile e un pozzo per le fognature. Di recente, le acque reflue si sono sversate nell'acqua potabile e, nonostante tutte le grandi organizzazioni fossero a conoscenza della cosa, non hanno mosso un dito per risolvere il problema.

Perciò abbiamo chiesto ai responsabili dei centri di compilare delle liste con le necessità del centro da presentare a ogni organizzazione che avesse espresso la volontà di avviare un progetto di assistenza. Una volta un'organizzazione italiana voleva fornire assistenza in uno dei centri e le è stata presentata una lista delle carenze di quel centro in ordine di priorità. La

prima richiesta era la costruzione di servizi igienici e il rifornimento di acqua potabile, ma l'organizzazione ha scelto la richiesta che si trovava al quinto posto della lista, che era quella di equipaggiare il centro di climatizzatori, visto che eravamo in inverno. Ho visto davvero approntare questi climatizzatori, vi sono stati apposti il nome dell'organizzazione e la dicitura dell'Unione Europea e sono stati realmente installati, con l'organizzazione che ha scattato qualche foto e poi se n'è andata, lasciando il centro con i climatizzatori, ma senza acqua né bagni.

Recentemente ci ha contattati un'altra organizzazione italiana che voleva avviare un progetto di aiuti, dicendo che voleva consegnarci e distribuire questi aiuti. Approfondendo la discussione, abbiamo scoperto che erano gli stessi aiuti già offerti da altre organizzazioni e che si sarebbero concentrati nelle stesse aree: quindi questa organizzazione non aveva neanche studiato il proprio contesto di lavoro prima di presentare la sua proposta.

Per vostra informazione, tutto ciò che vi sto dicendo e tutto ciò che abbiamo osservato è ben noto ed è palese anche a tutte le organizzazioni internazionali attive in Libia.

La maggior parte degli impiegati di queste organizzazioni non entra neanche nei luoghi di detenzione: contatta la persona per consegnargli i materiali igienici, le dà un foglio da firmare e se ne va.

Quanto agli ambasciatori e alle missioni diplomatiche, spesso visitano i centri di Tariq Al-Sikka, Tajoura e Ain Zara, cioè quelli di Tripoli e dintorni, e a volte visitano Misurata.

Il centro di Tariq Al-Sikka è tra i più visitati da parte di ambasciatori e missioni diplomatiche di vari paesi, ed è anche pressoché l'unico che sia stato filmato e mostrato dalla nostra televisione, così da rasserenarci sul fatto che ne erano state accertate le buone condizioni. Senonché, purtroppo, quando lo abbiamo visitato abbiamo scoperto con stupore che alloggiava più di 600 persone in un unico locale, una sorta di grande deposito. Durante la nostra visita vi abbiamo trovato un gruppo di giovani marocchini che protestavano con uno sciopero della fame perché non erano state loro agevolate le procedure di viaggio, nonostante le loro condizioni di salute fossero estremamente allarmanti: l'organizzazione che si occupava del servizio

sanitario per i migranti non entrava nel centro, bensì aspettava che le persone uscissero e andassero a fare le analisi nel loro ufficio, situato a non più di 10 metri di distanza, quando il malato non può uscire dal centro se prima non ha il permesso delle guardie.

Noi siamo certi che il governo libico non rifiuta alcun aiuto. Se l'OIM proponesse, ad esempio, di destinare alcuni locali ai minori o alle donne, il governo accoglierebbe l'idea, fintantoché a pagare è l'organizzazione.

Il latte in polvere, invece, nella maggioranza dei casi viene fornito a chi vive in questi centri dalle ONG libiche.

Abbiamo anche parlato con l'OIM dei criteri di scelta dei suoi impiegati e abbiamo appreso che la selezione è gestita da un'azienda e non si basa su criteri né umanitari né di specializzazione.

Infine, vorrei affrontare un'ultima questione: la maggior parte delle persone pensa che tutti coloro che si trovano nei centri di detenzione siano migranti, mentre diverse volte abbiamo incontrato donne e bambini della Libia meridionale che erano stati arrestati e imprigionati perché considerati migranti non libici, poiché non avevano un passaporto, nonostante la cosa sia normale al sud. Vi sono tribù, ad esempio, che vivono per metà in Libia e per metà in Ciad e i loro membri non sono abituati ai documenti di identità. È una cosa piuttosto comune: invece sono stati considerati migranti irregolari e messi nei centri di detenzione.

La presentazione del ricorso di urgenza alla CEDU per persone respinte in Libia

di Andrea Spagnolo - Ricercatore di diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino

e Loredana Leo – ASGI

Andrea Spagnolo

Come capirete dal titolo, il mio intervento è diviso in realtà in due parti, non parlerò solo di Corte Europea dei diritti umani ma parlerò anche di Comitato dei diritti umani, cioè il Comitato che monitora il rispetto del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite. Questo perché a quanto risulta la Libia appare essere ancora parte del patto, ma soprattutto ancora parte del protocollo aggiuntivo che conferisce appunto una sorta di giurisdizione al Comitato che può ricevere comunicazioni da individui. Per quanto riguarda la prima parte, quindi per quanto riguarda le *interim measures* della CEDU, il richiamo va necessariamente all'articolo 39. Io su questo punto vado piuttosto veloce. È chiaro che la Corte europea dei diritti umani possa ricevere istanze da parte di individui al fine di concedere misure cautelari, misure provvisorie, in situazioni di estremo pericolo e quindi in situazioni limite. Da questo punto di vista va fatta una precisazione utile anche per distinguere la procedura dinnanzi al Comitato. Dinnanzi alla CEDU, cioè, non è necessario che ci sia un ricorso pendente ma che, quindi, una misura cautelare può essere richiesta a prescindere. È chiaro che il ricorso cautelare si applica solo in situazioni molto limitate, in situazioni che sono legate alla violazione del diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 2 e 3) e in alcuni casi di violazioni dell'art. 8, cioè il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Ancora una cosetta, prima di andare forse al punto più interessante, e cioè che le misure cautelari qualora siano indicate nell'ambito di un procedimento già pendente sono normalmente garantite nell'ambito dell'intero procedimento salvo ovviamente poter essere ritirate dalla Corte stessa, oppure può essere indicato un termine preciso da parte della Corte. Un aspetto di interesse consiste nel caso in cui vi sia un mancato rispetto da parte degli Stati delle misure cautelari garantite da parte della Corte è in realtà fonte di un'autonoma violazione davanti alla Corte Europea

dei diritti umani, nel caso specifico una violazione dell'articolo 34, cioè la violazione relativa al diritto di *individual application*, cioè un diritto a poter accedere alla Corte per chiedere un rimedio. La prima volta che è stato deciso questo è stato nel caso Mamatkulov e Askarov nel 2005. Ormai questa è una prassi consolidata, di considerare il mancato rispetto come una violazione dell'articolo 34. Veniamo forse al punto più interessante, che è problematico, e cioè se e in che misura le misure cautelari o le misure d'urgenza possono essere garantite in scenari extraterritoriali cioè in cui la condotta si colloca e viene posta in essere al di fuori del territorio dello stato membro della CEDU. Esiste un caso in cui misure d'urgenza garantite al di fuori del territorio dello stato, è il caso Al Sadoon e Mufdhi contro Regno Unito ed era un caso in cui, guardando brevemente i fatti, il Regno Unito deteneva in Iraq, a Basrah, due cittadini iracheni e ha raggiunto un accordo con l'Iraq al fine di trasferirli presso un tribunale iracheno al fine di essere giudicati da quel tribunale che però era un tribunale che poteva applicare in ultima istanza la pena di morte come sentenza.

In questo caso pur essendo un caso di extraterritorialità, la misura cautelare d'urgenza era stata garantita, quindi è chiaro che dal punto di vista della Corte ciò che va provato è questo link di giurisdizione di cui parlerà Loredana, bisogna vedere se esiste la giurisdizione dello Stato parte della Convenzione. Un possibile nuovo approccio può essere quello utilizzato dalla Corte Europea dei diritti umani nel caso che ebbe contro Ucraina che è un caso a dire il vero molto particolare e cioè un caso in cui i richiedenti asilo si trovavano nascosti in una imbarcazione battente bandiera maltese che stazionava in un porto in Ucraina. In maniera abbastanza interessante la Corte avrebbe potuto dire molto semplicemente che la giurisdizione era dello Stato ucraino perché in realtà anche secondo il diritto del mare la giurisdizione in un caso del genere è dello Stato portuale, però c'è questo interessante riferimento nella sentenza della Corte a questo: diciamo che l'esercizio della giurisdizione da parte dell'Ucraina era legato al suo possibile ingresso in UE e quindi all'esercizio dei diritti relativi discendenti dalla Convenzione. Ho messo un punto interrogativo, volutamente, perché non so da quanto questo *dictum* della Corte si possa discendere un principio generale che possa cambiare il discorso relativo alla giurisdizione su cui magari torneremo dopo o domani in sede diversa.

Volevo segnalare che esiste, molti di voi ne sono al corrente, una procedura di misura d'urgenza anche di fronte al Comitato dei diritti umani del Patto sui diritti civili e politici, che ha una grande differenza rispetto alla Corte Europea dei diritti umani cioè le misure di urgenza possono essere garantite solo nell'ambito di una comunicazione già avviata. Quindi la comunicazione in caso deve essere pendente dinanzi al Comitato: questa è una differenza sostanziale rispetto alla Corte Europea dei diritti umani. Quindi è un tema di cui tenere conto. Anche in questo caso il Comitato funziona come la Corte dal punto di vista della vincolatività tra virgolette, diciamo delle misure cautelari. Voi sapete che le osservazioni finali del Comitato non sono giuridicamente vincolanti però è vero che per quanto riguarda le misure cautelari il Comitato rimanda all'obbligo generale di buona fede di rispetto del Protocollo aggiuntivo. La Libia apparentemente, a quanto mi risulta, ho controllato anche prima, è parte sia del Patto sia del Protocollo, quindi questo può aprire un primo scenario. Se ne può aprire un secondo, e chiudo, con riguardo all'extraterritorialità nell'ambito del Patto sui diritti civili e politici delle NU. È un'extraterritorialità interpretata in maniera un po' più rilassata rispetto alla prassi della Corte europea dei diritti umani. Le osservazioni interessanti del Comitato sono da ritrovarsi in un caso contro la Romania del 2009 dove si parla di un link, di un collegamento, nella catena causale che porta poi a possibili violazioni dei diritti umani. È chiaro che anche in questo caso va provata una forma di controllo, va cioè provata una forma di presenza dello Stato, in questo caso uno Stato che non sia la Libia perché stiamo parlando di una situazione di extraterritorialità ma chiaramente è sempre un'apertura di cui si può tenere conto anche al fine di misure d'urgenza.

Loredana Leo

Come diceva Andrea, in verità, per quanto riguarda l'articolo 39, si tratta di procedimenti che non sono ancora in corso, quindi, non abbiamo dei precedenti da poter tenere in considerazione. Quello che tenterò di fare, nel tempo che mi è stato concesso, è immaginare delle ipotesi in cui, appunto, si possa provare a presentare davanti alla Corte Europea un ricorso ex

articolo 39. Il primo caso ipotizzato è quello di alcune persone che vengono intercettate in mare non dalla Guardia Costiera libica ma da imbarcazioni mercantili. Forse voi ricorderete, a luglio dell'anno scorso, dell'imbarcazione Asso 28 che aveva appunto intercettato dei migranti che erano stati poi riportati in Libia. Inoltre, c'è il caso della Nivin, un'altra imbarcazione mercantile che aveva intercettato delle persone in mare, poi riportate in Libia. Di recente, c'è stato il caso dell'imbarcazione battente bandiera della Sierra Leone, in cui sembrava esserci un coinvolgimento quasi diretto delle autorità italiane tanto che il Ministro dei Trasporti, unitamente ad altri componenti del governo, aveva precisato sugli organi di stampa che le persone erano in sicurezza e che stavano per essere riportate in Libia. Ecco, se si riuscisse ad intercettare queste persone quando ancora sono a bordo delle imbarcazioni mercantili, cioè prima che effettivamente il refoulement si compia, e nell'eventualità in cui si riesca, come nei casi che vi ho elencato, a ricostruire un minimo di link con le autorità italiane, potrebbe essere ipotizzabile la presentazione, quando ancora le persone sono a bordo, di un articolo 39, chiedendo appunto alla CEDU di bloccare quella condotta perché il refoulement di quelle persone in Libia le condurrebbe ad una violazione dell'art. 3 CEDU.

Un'altra ipotesi, che è invece più difficile dal punto di vista del diritto perché è strettamente correlata al controllo di cui parlava prima Andrea, è l'ipotesi di coloro che effettivamente vengono riportati in Libia sia dalla Guardia costiera sia dalle imbarcazioni mercantili, come è stato in tutti i casi che vi ho citato. In questa ipotesi, il problema dell'ipotizzare un articolo 39 quando il refoulement si è già compiuto è legato al fatto che è difficile dimostrare che le violazioni che stanno subendo queste persone all'interno dei centri in cui vengono riportate siano direttamente collegabili al controllo dello stato italiano. Questo aspetto è anche uno dei motivi per cui ricorrono spesso le domande sulle attività delle organizzazioni internazionali, ONG, all'interno dei centri: quello che potrebbe essere interessante andare a indagare e che potrebbe evolversi nel corso dei prossimi mesi è effettivamente il coinvolgimento di organizzazioni nazionali, ONG, in particolare italiane ma non solo, all'interno dei centri di detenzione.

Vi faccio presente che il nostro Ministro dell'Interno, qualche settimana fa, nel commentare un video sulle torture messe in atto nei centri di detenzione

libici, ha espressamente affermato che per migliorare la situazione l'Italia manderà all'interno dei centri dei poliziotti, dei mezzi e degli uomini a monitorare. Ora, qualora, appunto, si possa ipotizzare la presenza di forze dell'ordine italiane all'interno dei centri, potrebbe essere allo stesso tempo ipotizzabile un controllo più forte da parte del governo italiano, che quindi ci permetta di superare in qualche modo il limite che è legato all'esercizio della giurisdizione. Al momento, si tratta ovviamente di ipotesi assolutamente sperimentali.

Un'altra ipotesi che si potrebbe sperimentare è quella, indicata da Andrea, della richiesta di misura cautelare al Comitato. In questo caso potremmo provare a sperimentare la responsabilità italiana congiuntamente con la responsabilità libica, quindi potrebbe essere un'altra ipotesi su cui appunto pensare e su cui lavorare.

Un'ultimissima ipotesi è legata a una possibilità di articolo 39 che è leggermente differente da quelle che vi ho elencato: si tratta della possibilità di pensare ad un articolo 39 per una persona che si trovi già sul territorio libico e che si rechi presso l'Ambasciata italiana in qualche modo a chiedere protezione all'Ambasciata stessa, facendo presente il fatto che qualora la persona rimanesse in Libia, rischierebbe di subire trattamenti inumani e degradanti. Ora, in questo caso, quello che si potrebbe ipotizzare di chiedere alla Corte è di richiedere delle misure che sono tra di loro in subordine, nel senso che ovviamente la prima ipotesi, la prima richiesta che si potrebbe fare alla Corte potrebbe essere quella di ordinare allo Stato italiano direttamente l'ingresso, quindi il rilascio del visto di ingresso per questa persona. Ma, inoltre, si potrebbe immaginare un'altra ipotesi subordinata: è quella secondo cui si potrebbe tentare una via interna ossia quella di chiedere a un tribunale italiano il famoso visto di ingresso per motivi umanitari. L'esperimento della via interna, tuttavia, ha delle condizioni che sono incompatibili con una persona che in quel momento si trova in Libia, prima fra tutti il rilascio la procura. Quindi si potrebbe chiedere alla Corte: almeno, in via subordinata, di obbligare in qualche modo le autorità italiane a mettere la persona nelle condizioni di presentare un ricorso interno, quindi un articolo 700 cpc, nel caso di specie. Si potrebbe, quindi, chiedere alla Cedu di mettermi nelle condizioni di adire le vie interne, visto che altrimenti

le vie interne mi sono precluse da tutta una serie di difficoltà già soltanto di ordine pratico.

Si tratta ovviamente di alcune ipotesi e proposte che presentano tantissime difficoltà applicative, ce ne rendiamo conto, e su cui, però dal mio punto di vista, possiamo ragionarci anche ovviamente domani nei gruppi, e che comunque varrebbe in qualche modo la pena di sperimentare. Grazie.

L'istituzione della zona SAR libica: profili giuridici e pratici

di Charles Heller - *Forensic Oceanography/MIGREUROPE*

e Alessandra Annoni - *Professoressa associata di diritto internazionale, Università di Ferrara*

Charles Heller

Il mio nome è Charles Heller, sono co-direttore del progetto di Oceanografia Forense che ha sede a Goldsmiths, presso la University of London. Il nostro lavoro riguarda la ricostruzione delle violazioni dei diritti dei migranti in mare. La nostra pubblicazione più recente è il report "Mare Clausum", incentrato sul "Caso Sea-Watch contro Guardia Costiera Libica" (SW vs LYCG case) del 6 novembre 2017, e che è stato utilizzato come punto di partenza per un ricorso, ancora pendente, nei confronti dell'Italia davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Recentemente ho incontrato uno dei sopravvissuti all'incidente, che era stato riportato in Libia e torturato. Incontrare questa persona mi ha fatto ricordare ancora una volta l'urgenza di quello che stiamo provando a fare qui oggi.

Sono veramente felice di essere qui ed è stupendo vedere questa concentrazione di menti legali sovrapposte. Tutti i nostri sforzi, in questo momento di progressiva involuzione del diritto frontaliero, saranno necessari al fine di prevenire la tendenza degli stati di abbassare impunemente le garanzie contro violenze e violazioni.

Il mio contributo si concentrerà sul ruolo del processo che ha portato alla definizione della zona SAR libica nelle politiche italiane ed europee di contenimento della migrazione. Mi riferirò a questo processo descrivendo brevemente l'iter istituzionale che ha portato alla sua dichiarazione e infine al riconoscimento della zona SAR libica a giugno 2018. Indicherò inoltre alcuni dei cambiamenti che questo ha comportato a livello di prassi.

La zona SAR deve essere collocata nel contesto delle politiche Italiane ed europee di "supporto" alla Guardia Costiera Libica (LYCG), il cui obiettivo è stato definito molto chiaramente in numerosi documenti di policy, ma in particolare nel "**Protocollo d'Intesa**" che l'Italia ha firmato insieme al

Governo di Accordo Nazionale (GNA) il **2 febbraio 2017**¹: "contenimento dei flussi di migranti irregolari". Questo Protocollo ha ricevuto il supporto totale da parte del Consiglio europeo, il giorno immediatamente dopo, nella Dichiarazione di Malta approvata il 3 Febbraio 2017².

Questa collaborazione ha assunto molteplici forme:

- motovedette: il **15 maggio 2017**, alla presenza del Ministro dell'Interno italiano, l'Italia ha donato **4 motovedette** a LYCG, inclusa la Ras Jadir, a bordo della quale la LYCG ha messo in atto comportamenti sconsiderati, causando la morte di parecchi passeggeri nel caso Sea Watch (SW vs LYCG).
- addestramento: a bordo della motovedetta, il giorno del tragico evento, 8 dei 13 componenti dell'equipaggio avevano ricevuto un addestramento da parte dell'operazione europea contro il contrabbando EUNAVFOR MED, che ha formato 118 componenti del **personale della LYCG dall'autunno del 2016**³.
- operazioni militari: il 2 agosto 2017 l'operazione "Mare Sicuro" è stata lanciata nelle acque territoriali libiche per fornire "supporto alle forze di sicurezza libiche nelle loro attività contro la migrazione irregolare e il traffico di esseri umani con dispiegamento di mezzi navali e aerei e a supporto delle capacità di svolgere attività di intelligence, controllo e

¹ "Protocollo d'Intesa sulla cooperazione nell'ambito di sviluppo, lotta contro l'immigrazione clandestina, tratta di esseri umani e contrabbando di carburante e sul rafforzamento della sicurezza sulle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", 2 febbraio 2017 www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/Libia.pdf.

Una versione inglese del Protocollo è consultabile qui: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>.

² Dichiarazione di Malta, da parte dei membri del Consiglio europeo, sugli aspetti esterni della migrazione: la rotta del Mediterraneo Centrale, 3 febbraio 2017, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/

³ A partire dal 21 agosto 2017, a EUNAVFOR MED è stato assegnato il compito aggiuntivo di monitorare le attività della Guardia Costiera e della Marina libiche (un compito che, occorre notare, implica un rapporto di subordinazione gerarchica). Il monitoraggio è considerato "una componente essenziale del programma di sviluppo delle capacità marittime libiche", che aiuti a "definire future esigenze di addestramento, e supporti Guardia Costiera e Marina libiche nel definire necessità e carenze (anche in termini di risorse)" (EUNAVFOR MED Op Sophia – Report di monitoraggio di Guardia Costiera e Marina libiche, Ottobre 2017 – Gennaio 2018, 9 marzo 2018, pag.3). Il compito di monitoraggio è stato assegnato a EUNAVFOR MED da una Decisione del Consiglio di luglio 2017 e concordato con le autorità libiche all'interno di un allegato al Protocollo d'Intesa del 2016. Vedi EUNAVFOR MED Op SOPHIA - Report semestrale 1 Giugno - 30 Novembre 2017, 22 Dicembre 2017.

ricognizione"⁴. All'interno di questa cornice, le navi e i mezzi aerei della Marina Italiana hanno operato al largo della costa libica giocando un ruolo decisivo nel facilitare le intercettazioni da parte della LYCG, mentre le apparecchiature di comunicazione a bordo delle unità navali italiane ormeggiate nel porto di Tripoli sono state utilizzate dalla LYCG per coordinare le loro operazioni in mare.

Ora, l'obiettivo dell'Italia e della UE è sempre stato attribuire alla LYCG il controllo delle frontiere, l'intercettazione dei migranti e il contenimento della migrazione in Libia. Ma per rendere questo accettabile, hanno fatto di tutto per definire "salvataggi" le attività di intercettazione. È qui che l'istituzione della zona SAR libica gioca un ruolo centrale. **Alla LYCG dovevano essere garantite tutte le caratteristiche di un corpo di guardia costiera funzionante – compresa una zona SAR e un centro marittimo di salvataggio e coordinamento (MRCC) funzionante.**

Una settimana dopo l'estensione dell'operazione Mare Sicuro alle acque territoriali libiche, il 10 agosto 2017 le autorità libiche a Tripoli hanno annunciato di aver (unilateralmente) dichiarato la zona SAR libica, minacciando tutte le ONG impegnate nei salvataggi che osassero entrarvi. Questa zona SAR, non senza difficoltà, è stata riconosciuta dall'IMO a giugno 2018. Formalmente, sono state le autorità libiche a dichiarare la "propria" area SAR, arrivando a considerarla e difenderla aggressivamente come territorio sotto la sovranità libica. Tuttavia, la dichiarazione della zona SAR libica è stata un'ossessione costante dei politici europei ed italiani, e una pietra miliare della loro strategia di respingimento per procura.

I diversi stadi del processo finalizzato alla realizzazione di **una zona SAR libica e di un Centro di Soccorso e Coordinamento Marittimo (MRCC)** sono state sintetizzate dall'Italia in una **comunicazione all'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) il 15 dicembre 2017** e in una comunicazione al vertice Shade Med tenutosi a Roma il 23 novembre 2017.

Già il **4 agosto del 2016**, in una lettera firmata congiuntamente da Commissione Europea e Servizio Europeo per l'Azione Esterna (EEAS), la Guardia Costiera Italiana è stata incaricata di assumere la guida di un

⁴ "Deliberazione del consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla guardia costiera Libica" (DOC CCL, n.2), 28 Luglio 2017, www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/250/002/INTERO.pdf.

progetto volto a stabilire un Centro di Coordinamento per il Salvataggio Marittimo libico e di sostenere le autorità libiche nell'individuare e dichiarare la loro zona Ricerca e Salvataggio o "Search and Rescue Region". (La cogenza di questi due compiti e il supporto finanziario all'Italia per poterli attuare è stato ribadito nella Comunicazione congiunta dell'Unione Europea del 25 gennaio 2017). Il **12 giugno 2017** la Commissione Europea ha assegnato alla Guardia Costiera Italiana un finanziamento per svolgere una "Valutazione del quadro giuridico e delle capacità della Guardia Costiera Libica in termini di servizi SAR", per un ammontare di **44 milioni di euro**, come riferito dalla Guardia Costiera Italiana all'incontro Shade Med il 23 novembre 2017. Una componente di questo progetto, come riferito chiaramente all'IMO, è di "**sostenere e assistere le autorità libiche competenti nel definire e dichiarare la propria Zona di Ricerca e Salvataggio**" e nel redigere un "progetto dettagliato, basato sulla Valutazione, finalizzato alla **creazione di un Centro di Coordinamento di Salvataggio Marittimo pienamente operativo**"⁵.

Il **10 luglio 2017**, il Presidente dell'Autorità Libica dei Trasporti Portuali e Marittimi, ha informato l'IMO che il governo libico avrebbe considerato la Flight Information Region (come riconosciuta dall'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile) di Tripoli alla stessa stregua della Search and Rescue Region libica. Questo avrebbe rappresentato la base per la dichiarazione unilaterale del **10 agosto** da parte della Libia, non completamente riconosciuta e comunicata dall'IMO sulla base della procedura stabilita dalla Convenzione SAR. Infatti, la Segreteria dell'IMO il **10 dicembre 2017** ha ricevuto una comunicazione ufficiale da parte del rappresentante del governo della Libia che annunciava il ritiro della loro notifica del 10 luglio 2017 sulla designazione da parte del governo della zona SAR libica. La Libia ha inviato una nuova dichiarazione il 14 dicembre 2017. È solo a giugno 2018 che la **zona SAR libica è stata riconosciuta dall'IMO, per quanto, come vedremo, la sua effettiva validità è assai controversa.**

⁵ Organizzazione Internazionale Marittima, Sottocomitato sulla Navigazione, le Comunicazioni, la Ricerca e il Salvataggio (NCSR): Ulteriore sviluppo della fornitura di servizi marittimi globali SAR, Progetto del Centro di Coordinamento di Salvataggio Marittimo Libico, presentato dall'Italia, 15 Dicembre 2017.

In questo lasso di tempo, anche se il progetto della Guardia Costiera Italiana prevede che il MRCC della LYCG sia completamente operativo solo nel 2020, e sebbene sia **chiaro quanto la LYCG sia ancora lontana dal possedere un MRCC efficace, tuttavia tutte le autorità governative europee che operano in mare si sono comportati come se la Libia avesse una zona SAR riconosciuta, all'interno della quale fosse capace di coordinare attività di salvataggio, in modo tale da** considerare le operazioni di intercettazione da parte della LYCG come salvataggi.

Nel 2017, la LYCG ha intercettato e respinto 20.335 persone. Prima della fine di agosto 2017 la LYCG aveva già intercettato più migranti di quanti chiunque altro ne avesse soccorsi⁶, il **39%**, e il tasso di intercettazioni da parte della LYCG è andato molto oltre nel corso del 2018. Il tasso più alto di intercettazioni da parte della LYCG è stato messo in relazione ad un **tasso maggiore di mortalità dei migranti** (il che dà l'idea del pericolo della traversata) osservato nella seconda metà del 2017 e nell'inizio del 2018.

Nel nostro report Mare Clausum, analizziamo incidenti relativi a 16 respingimenti, la maggior parte dei quali è stato possibile documentare solo grazie alla presenza delle poche ONG rimaste operative. Questi incidenti dimostrano il ruolo ben preciso del **Centro di Coordinamento del Salvataggio Marittimo Italiano (IMRCC) e della Marina Italiana nel coordinare e dirigere le intercettazioni della LYCG. Nella maggior parte dei casi l'IMRCC, dopo essere stato informato della presenza di un'imbarcazione in difficoltà, trasmetteva l'informazione alla LYCG che rivendicava il coordinamento delle operazioni SAR, mentre alle imbarcazioni delle ONG veniva chiesto di non intervenire. In questo modo l'IMRCC ha contribuito all'intercettazione di migranti poi riportati in Libia (un luogo in cui come abbiamo sentito più volte oggi, gli stessi subiscono molteplici forme di trattamento inumano). In tre occasioni documentate il 27 settembre, 11 ottobre e 15 dicembre 2017, abbiamo registrato le istruzioni operative impartite dalla Marina Italiana alla LYCG per intercettare i migranti, rifiutandosi di salvare essa stessa i migranti.** Nel corso degli ultimi mesi è diventato chiaro sia che si utilizza la SAR come forma di controllo esternalizzato delle frontiere, sia che la LYCG non è riuscita a creare un MRCC che operi in linea con i requisiti minimi richiesti, anche se

⁶ Calcolo di Gian Andrea Monsch, ricercatore a Fors, Università di Losanna, relative ai dati della Guardia Costiera Italiana e di IOM per Oceanografia Forense.

in seguito alla nomina di Matteo Salvini come Ministro degli Interni italiano a giugno 2018 sono emerse nuove tendenze nelle prassi degli attori in campo. Come abbiamo tutti osservato, e come Loredana Leo ha appena menzionato, una di queste nuove tendenze è che il MRCC italiano assegna a navi mercantili il compito di salvare e riportare i migranti in Libia.

Questo è quanto accaduto nel caso dell'incidente Nivin, sul quale stiamo lavorando.

Nella notte tra il 7 e l'8 novembre 2018 un gruppo di 93 passeggeri in viaggio su di una imbarcazione diretta dalla Libia verso l'Italia e che si era trovato in una situazione di pericolo in mare, è stato soccorso da una nave mercantile, la Nivin, sotto l'iniziale coordinamento della Guardia Costiera Italiana (MRCC di Roma) e poi riportato in Libia, dove le vite dei passeggeri erano a rischio. Nel momento in cui i passeggeri si sono rifiutati di sbarcare nel porto di Misurata, ne è seguita una situazione di stallo, conclusasi solamente con la deportazione forzata dei passeggeri in un centro di detenzione in Libia. Questo caso illustra chiaramente in che modo la ricerca e il salvataggio, e l'assegnazione di competenze di ricerca e salvataggio alla Libia, siano componenti cruciali della prassi, emersa negli ultimi anni, di controllo esternalizzato delle frontiere e del *refoulement* per procura. Inoltre, il fatto che in questo incidente il MRCC italiano abbia comunicato con la Nivin "per conto" della LYCG (al posto di una comunicazione diretta della LYCG con la nave mercantile) mostra fino a che punto la LYCG sia impreparata ad assumersi il compito di coordinare i salvataggi.

Alessandra Annoni

Ringrazio gli organizzatori per avermi dato la possibilità di partecipare a questo interessantissimo incontro. So di essere l'ultimo ostacolo fra voi e il caffè, quindi cercherò di essere il più breve possibile. Rispondendo ad alcuni degli stimoli che vengono da chi mi ha preceduto io cercherò di affrontare tre questioni. Prima questione: la SAR libica può essere oggi considerata come effettivamente e validamente istituita? Seconda questione: ammettendo che la risposta alla prima domanda sia positiva, ciò conferisce alle autorità libiche il potere di escludere da questa zona di mare le navi delle ONG o comunque di impedire a queste navi di effettuare operazioni di

salvataggio? La terza questione, che spero di avere il tempo di affrontare, riguarda il possibile conflitto di obblighi per i capitani delle navi, siano esse imbarcazioni mercantili o di ONG, che si trovino ad effettuare operazioni di salvataggio in quell'area: da un lato l'obbligo di effettuare il soccorso, sancito dalle norme internazionali e dalle norme interne di quasi tutti gli Stati, e dall'altro l'obbligo (previsto dalla Convenzione di Amburgo del 1979) di attenersi alle istruzioni di chi coordina i soccorsi nella zona SAR, e quindi presumibilmente delle autorità libiche.

Relativamente alla prima questione: in risposta ad un'interrogazione parlamentare di Sabine Lösing, in cui si chiedeva alla Commissione europea di chiarire precisamente se la SAR libica fosse stata istituita e con quali coordinate, il commissario Avramopoulos ha affermato che "la dichiarazione di istituzione della SAR libica è un atto unilaterale legittimo e costitutivo, perché proviene da uno Stato parte della Convenzione di Amburgo". Nella prospettiva della Commissione europea, dunque, il fatto che la dichiarazione unilaterale di istituzione della zona SAR provenga dal governo di uno Stato – già qui ci sarebbe molto da dire – parte della Convenzione di Amburgo è sufficiente per rendere l'istituzione della zona SAR stessa pienamente efficace dal punto di vista internazionale. Secondo questa logica, l'IMO non sarebbe altro che un "notaio" che perfeziona la procedura inserendo i dati dell'MRCC e dell'ampiezza della zona SAR nel database GISIS - Global SAR Plan (il portale IMO contenente informazioni sulle zone di ricerca e salvataggio istituite dai Paesi membri).

A me pare invece che ci siano almeno tre argomenti da spendere per contestare la validità dell'istituzione della zona SAR libica. Un primo possibile argomento riguarda **l'effettività**: come ha ben illustrato chi mi ha preceduto, la guardia costiera libica non è nella condizione di garantire l'effettività dei soccorsi in quest'area. La Libia nella è, oggi, nella condizione di rispettare gli obblighi che discendono dalla Convenzione di Amburgo relativamente al Search and rescue in questa zona, tant'è che – come abbiamo sentito – spesso finisce per rivolgersi alle autorità italiane per un supporto. D'altra parte, l'argomento per cui una zona SAR è validamente istituita solo se lo Stato è effettivamente capace di soddisfare tutti gli obblighi previsti dalla Convenzione di Amburgo presta necessariamente il fianco a critiche, perché

la Libia non è certo l'unico Stato incapace di garantire l'effettività dei soccorsi nella sua zona SAR. Basti pensare alla situazione di Malta.

Il secondo argomento per contestare la validità dell'istituzione della zona SAR libica fa leva sulla circostanza che **la Libia, al momento, non è un porto sicuro per i migranti salvati nel Mediterraneo**. Questo argomento si basa sulla premessa, tutta da dimostrare, che la Convenzione di Amburgo condiziona la valida istituzione di una zona SAR alla circostanza che lo Stato parte che intende istituirla possieda, sul proprio territorio, almeno un porto sicuro dove condurre le persone che beneficiano dell'attività di salvataggio. Ora, la Convenzione di Amburgo certamente obbliga lo Stato che gestisce la zona SAR a coordinare le attività di soccorso in quell'area, assicurando che le persone salvate siano sbarcate in un porto sicuro. In linea di principio, tale porto potrebbe tranquillamente essere individuato in uno Stato terzo. A me sembra, tuttavia, che tutta la struttura della Convenzione di Amburgo, letta alla luce delle Linee guida dell'IMO, vada nel senso di attribuire allo Stato che coordina i soccorsi la responsabilità di assicurare il compimento del soccorso (e dunque lo sbarco in un porto sicuro), intervenendo in via sussidiaria ed offrendo un proprio porto sicuro ove non sia possibile accordarsi con altri Stati per sbarcare altrove le persone salvate. Per questo, mi sembra difficile pensare che uno Stato possa validamente istituire una zona SAR se non è in grado di offrire in ultima battuta un porto sicuro lui stesso.

C'è poi un terzo argomento, che forse meriterebbe di essere un po' più esplorato, per contestare la validità dell'istituzione della zona SAR libica. Esso fa leva sulla **teoria dell'abuso di diritto**. Secondo questa teoria, quando il diritto internazionale attribuisce un diritto, una facoltà a uno Stato, lo Stato non può esercitare quel diritto o quella facoltà per uno scopo diverso da quello per cui il diritto o la facoltà sono state attribuite, e non può esercitarle a detrimento di un diritto di un altro Stato o di un interesse generale della comunità internazionale. Ora, la facoltà di istituire una zona SAR è stata attribuita agli Stati dalla Convenzione di Montego Bay e dalla Convenzione di Amburgo per uno scopo ben preciso: salvare vite umane in mare, e non certo per consentire allo Stato costiero di effettuare attività di *enforcement*, di controllo nelle frontiere, di respingimenti e quant'altro. Le dichiarazioni che hanno accompagnato l'istituzione della zona SAR libica tradiscono, invece, il vero intento del governo libico. Così, in particolare, il Portavoce della

Marina fedele al governo di unità nazionale di Tripoli, il generale Ayoub Qassem, ha affermato che, attraverso l'istituzione della zona SAR, la Libia intende "inviare un chiaro messaggio a tutti coloro che violano la sovranità libica e mancano di rispetto alla Guardia Costiera e alla Marina". Si tratta, evidentemente, di un travisamento della funzione della zona SAR. L'istituzione di una tale zona non ha niente a che vedere con la salvaguardia della sovranità dello Stato costiero. La zona SAR è diversa da tutte le altre zone marittime previste dal diritto internazionale (il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva ecc.), che sono funzionali alla salvaguardia di un interesse proprio dello Stato costiero. Qui l'interesse in gioco è un interesse generale della comunità internazionale: quello di salvare vite umane in mare. Utilizzare la facoltà di istituire una zona SAR, che è stata prevista dal diritto internazionale per salvaguardare un interesse generale, per uno scopo che è assolutamente contrario a quello per cui tale facoltà è stata attribuita, ovvero per intercettare i migranti e riportarli in un luogo dove i loro diritti sono calpestati e la loro sicurezza non può essere garantita, costituisce un abuso di diritto, e tanto basta, a mio parere, per contestare in radice la legittima istituzione della zona SAR libica ed i poteri che la guardia costiera libica esercita in quell'area.

Ma veniamo alla seconda questione: ammesso che la zona SAR libica sia validamente istituita, ciò comporta il diritto delle autorità libiche di impedire alle navi di ONG o di chiunque altro di navigare in quelle acque, o comunque di effettuarvi operazioni di soccorso? A me non pare. La Convenzione di Amburgo del '79 attribuisce allo Stato la funzione di coordinare le azioni di soccorso nella propria zona SAR, ma non gli dà alcun diritto di escludere altri. La zona SAR non è una zona sottoposta alla sovranità dello stato costiero, è mare internazionale rispetto al quale continua a valere il diritto di libera navigazione. E a tale diritto si accompagna, sempre in base a norme internazionali, l'obbligo di intervenire in soccorso di qualunque persona in pericolo di perdersi in mare.

Questo ci porta alla terza questione: come si risolve l'apparente conflitto di obblighi in capo al comandante della nave mercantile o della nave di ONG che sta operando nella zona SAR e a cui le autorità libiche, nell'esercizio della loro funzione di coordinamento, intimano di astenersi dall'intervenire in soccorso di un'imbarcazione che si trova in evidente pericolo? Vi è, in questo

caso, un conflitto fra, da un lato, l'obbligo di procedere al soccorso (art. 98 della Convenzione di Montego-Bay) e, dall'altro, gli obblighi che discendono dalla Convenzione di Amburgo di sottostare, diciamo così, al coordinamento delle autorità SAR. A me sembra che questa apparente antinomia normativa vada risolta guardando a quello che è lo scopo delle norme che assegnano alle autorità dello Stato gestore della zona SAR il coordinamento delle operazioni di soccorso. Tali norme, come ho già detto, sono finalizzate a tutelare la vita in mare, non sono norme finalizzate a tutelare la sovranità dello stato costiero. E quindi mi pare evidente che in caso di conflitto debba sempre prevalere l'obbligo di soccorso: se il capitano nella nave si rende conto che l'autorità libica, o chiunque stia coordinando le azioni di soccorso in quel momento, mette a repentaglio la vita delle persone che devono essere salvate, la loro possibilità di essere sbarcate in un porto sicuro, egli ha non solo il diritto, ma anche il dovere di non rispettare gli ordini di chi coordina le operazioni. E tale assetto normativo dovrebbe essere tradotto anche a livello interno, con il riconoscimento di una scriminante (nell'ordinamento italiano, l'adempimento di dovere), o comunque sia con un meccanismo che garantisca la non punibilità per coloro che effettuano questo tipo di operazioni.

TERZO PANEL

LA RESPONSABILITÀ DAL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DEL DIRITTO PENALE INTERNO: CORTE PENALE INTERNAZIONALE, GIURISDIZIONE UNIVERSALE E RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Portare un caso di fronte alla Corte Penale Internazionale in relazione ai crimini commessi contro i migranti in Libia: le sfide

di Alison Whitford - Associate Trial Lawyer, Prosecution Division, Ufficio del Procuratore Corte penale internazionale

Questa presentazione affronta la possibilità di portare un caso collegato a reati commessi contro migranti di fronte alla Corte Penale Internazionale (CPI), individuando alcune questioni e difficoltà che si potrebbero incontrare.

Il Consiglio di Sicurezza ha deferito la situazione in Libia al Procuratore della CPI il 26 febbraio 2011 con la Risoluzione 1970 (2011). Questo deferimento ("referral") attribuisce alla CPI giurisdizione sulla situazione in Libia.

In passato, il Procuratore della CPI aveva già riportato al Consiglio di Sicurezza che alcuni crimini commessi a danno di migranti potrebbero rientrare nella giurisdizione della CPI, ma che una risposta poteva essere data solo all'esito di un'indagine approfondita, in grado di stabilire fatti e

circostanze precisi. L'Ufficio del Procuratore attualmente sta raccogliendo e analizzando informazioni per valutare se vi siano elementi sufficienti al fine di instaurare un procedimento penale di fronte alla CPI per reati commessi contro i migranti.

Nel contesto dei crimini commessi a danno di migranti sono state individuate e discusse tre principali questioni legali:

1. La CPI ha giurisdizione?

Questo tema è connesso alla questione della portata del *referral* da parte del Consiglio di Sicurezza, ed in particolare quale lasso temporale e quale tipo di fatti materiali esso ricomprenda. Nello specifico, si tratta di appurare se ci sia un "collegamento sufficiente" tra crimini contro i migranti ed il *referral* da parte del Consiglio di Sicurezza. Sono stati discussi due potenziali approcci giuridici: 1) gli argomenti utilizzati dalla procura per ottenere mandati di arresto nel caso *Al-Werfalli* 2) le motivazioni addotte dalla CPI a sostegno della decisione in cui autorizza un'indagine sulla situazione in Costa d'Avorio (vedi ICC-02/11-36, par. 36).

2. È possibile qualificare i reati come crimini di guerra? Più specificamente, esiste un collegamento con il conflitto armato?

Per qualificare i reati come crimini di guerra, il Procuratore deve provare che nel momento in cui i reati sono stati commessi esisteva un conflitto armato. In aggiunta, il Procuratore deve provare un collegamento tra i reati e il conflitto armato. Per farlo, il Procuratore deve dimostrare che il conflitto armato ha giocato un ruolo fondamentale nella possibilità per l'autore di commettere il reato, nella sua volontà nel commetterlo, nel modo in cui è stato commesso, o nello scopo per il quale è stato compiuto. Se l'autore del reato si è semplicemente avvantaggiato del contesto di mancanza di leggi e di impunità, questo potrebbe non essere sufficiente.

3. Si possono qualificare i fatti come crimini contro l'umanità? In particolare, il requisito di "policy" può considerarsi soddisfatto?

Per formulare un'accusa di crimini contro l'umanità, il Procuratore deve stabilire che i reati sono parte di un attacco esteso o sistematico contro una popolazione di civili e che l'attacco è stato condotto in esecuzione o a sostegno di una politica ("policy"), sia essa di uno Stato o di

un'organizzazione, volta a commettere simili attacchi. Per stabilire l'esistenza di una simile politica, il Procuratore deve dimostrare che l'attacco era stato pianificato, diretto oppure organizzato e che era parte di uno schema predeterminato.

Si potrebbe ipotizzare di contestare i seguenti reati previsti dallo Statuto di Roma:

- crimini di guerra: omicidio, stupro o altre forme di violenza sessuale (inclusa la schiavitù sessuale), tortura, mutilazione, trattamento crudele, presa di ostaggi.
- crimini contro l'umanità: omicidio, stupro o altre forme di violenza sessuale (inclusa la schiavitù sessuale), tortura, detenzione o altre gravi privazioni della libertà fisica, schiavitù (incluso il lavoro forzato), altri atti inumani, la persecuzione, il trasferimento forzato di civili, e la sparizione forzata.

In conclusione, è stato brevemente affrontato il tema di come ricollegare i reati ai responsabili di più alto livello.

L'obiettivo dell'Ufficio del Procuratore è quello di perseguire le persone maggiormente responsabili per i reati ipotizzati. Spesso, questo significa risalire la catena di comando, il che può portare a problemi di ordine probatorio laddove si tratta di stabilire la correlazione tra reati e presunti autori.

L'Ufficio del Procuratore invita ad inviare informazioni ed evidenze connesse a crimini commessi in Libia, inclusi crimini nei centri per migranti, a partire dal 15 febbraio 2011 fino ad oggi, che possano rientrare nella giurisdizione della CPI. Le suddette segnalazioni possono essere inviate all'Information Desk dell'Ufficio del Procuratore scrivendo a OTP.InformationDesk@icc-cpi.int.

Responsabilità giuridica innanzi alla corte penale internazionale contro la violazione dei diritti umani dei migranti in Libia

di Chantal Meloni - Associate Professor, International Criminal Law (University of Milan), ECCHR Legal Advisor, International Crimes and Accountability

Grazie mille agli organizzatori di questo grande evento. Mi trovo un po' in imbarazzo ora a parlare del possibile intervento della Corte Penale Internazionale (CPI) sul tema dei crimini contro i migranti, dopo che ne ha parlato un membro dell'Ufficio del Procuratore (OTP) in persona; nonostante questo tenterò di dire qualcosa di significativo, anche provando a non sovrappormi con quanto è già stato detto e, poiché stiamo affrontando gli stessi argomenti, cercherò di rispondere già ad alcuni dei temi che sono stati sollevati, integrandoli con il mio punto di vista.

In particolare, mi occuperò di quali siano i possibili titoli di responsabilità che possono essere contestati, in procedimenti davanti alla CPI, in relazione a questi crimini.

Come sappiamo, al momento la CPI ha un'indagine aperta sulla Libia, e sappiamo anche che il Procuratore sta già prendendo in considerazione l'ipotesi di includere in questa inchiesta le denunce di crimini commessi nei confronti dei migranti. Chiaramente questi crimini, per ricadere sotto la competenza della Corte, devono essere strettamente connessi alla situazione deferita alla Corte da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel 2011, e questo è particolarmente importante poiché la Libia non è uno stato membro della CPI.

La Corte, normalmente, ha giurisdizione solo sui crimini commessi sul territorio di uno Stato che abbia ratificato lo Statuto di Roma (detto anche Statuto della CPI) o da un suo cittadino. Tuttavia, la Libia non rientra in queste ipotesi, e per questo motivo la giurisdizione della Corte e i poteri del Procuratore al riguardo sono strettamente limitati a ciò che il Consiglio di Sicurezza nel 2011 ha deferito alla Corte: la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 2011 inquadra e limita la giurisdizione della CPI a quel momento storico. Occorre però notare che la Corte è comunque indipendente: questo significa che dopo aver ricevuto la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza nel 2011, l'Ufficio del Procuratore ha svolto una valutazione indipendente e ha deciso di aprire un'indagine sulla Libia, cosa che non era

obbligato a fare. Questa decisione è stata il frutto di un percorso indipendente di "valutazione preliminare", come viene definita formalmente, la cui durata in questo caso è stata molto breve. Questa rapida decisione è stata salutata con favore, poiché in quel momento la speranza era che la CPI potesse avere un impatto sulla crisi scoppiata in Libia nel 2011.

Ora la domanda è la seguente: è possibile per la CPI intervenire rapidamente e in modo efficace in una situazione di gravi crimini commessi contro i migranti, come quella a cui stiamo attualmente assistendo in Libia? La prima considerazione che vorrei svolgere è che se qualcuno sta valutando di effettuare una comunicazione alla CPI in relazione ai crimini commessi contro i migranti in Libia, dovrebbe assicurarsi di qualificare questi crimini in un modo che li ricolleghi alla situazione descritta nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 2011. Su questo dobbiamo essere molto chiari: se i crimini commessi contro i migranti portati all'attenzione della CPI non saranno considerati come ascrivibili a quelli contenuti nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, significa che la Corte avrebbe bisogno di un secondo deferimento sulla Libia da parte del Consiglio di Sicurezza. Ciò significherebbe anche dover svolgere una seconda valutazione preliminare sulla situazione. La prassi dell'Ufficio del Procuratore negli anni scorsi ha mostrato come questo processo di valutazione preliminare (l'azione che precede l'apertura di un'indagine), prende sempre più tempo perché si è trasformata in una procedura molto complessa, formalmente divisa in quattro fasi e che in molti casi dura anni.

Tralascio un paio di questioni che sono già state trattate dal relatore prima di me, e passo ad analizzare quale potrebbe essere il collegamento che dobbiamo dimostrare per stabilire che i crimini di cui stiamo parlando, in particolare i crimini commessi contro migranti in Libia, siano ricompresi nella situazione che è stata oggetto di deferimento alla CPI da parte del Consiglio di Sicurezza. Questo collegamento può essere rinvenuto a due livelli. Un primo può riguardare le condotte, siano esse azioni o omissioni, che integrano le fattispecie di reato contro i migranti, laddove esse siano ricollegabili alla "situazione di crisi", cioè al conflitto armato non internazionale iniziato nel 2011 in Libia. Un secondo riguarda gli autori di questi presunti crimini, laddove costoro possano essere collegati alla situazione riferita alla CPI relativa al 2011. Ma cosa significa di preciso che vi

deve essere un legame tra gli autori e i fatti deferiti alla Corte nel 2011? Non vuol dire necessariamente che questi autori debbano essere affiliati ad una delle parti coinvolte nel conflitto (non internazionale) già segnalato alla Corte.

È chiaro che l'elemento più pregnante del collegamento consiste nella condotta. Tuttavia, in alcuni casi, gli autori dei crimini oggi commessi nei confronti dei migranti risultano essere membri di milizie armate o di organizzazioni criminali che hanno un ruolo nel conflitto armato non internazionale che è stato già oggetto del deferimento alla CPI da parte del Consiglio di Sicurezza. Sotto questo profilo, qualificando i crimini commessi contro i migranti come crimini di guerra, il Procuratore può indagare i crimini di guerra che gruppi armati o organizzazioni criminali hanno potuto commettere contro i migranti grazie al controllo da essi esercitato in determinate aree della Libia.

In alternativa, si potrebbe sostenere che i crimini commessi contro i migranti rientrano nella giurisdizione della Corte in quanto costituiscono parte integrante del conflitto armato non internazionale, o comunque sono commessi nel contesto di questo conflitto, da un punto di vista economico: infatti, il profitto della condotta criminale, come ad esempio il pagamento di un riscatto (che spesso è l'obiettivo finale delle violenze e delle torture perpetrate contro i migranti) contribuisce a finanziare questi gruppi e a foraggiare il conflitto armato stesso.

Si potrebbe anche affermare che i crimini nei confronti dei migranti abbiano un nesso con il conflitto armato non internazionale in Libia, laddove siano commessi da individui che si sono approfittati della situazione di caos venutasi a creare nel 2011.

Tuttavia, chiaramente questa non è l'unica prospettiva possibile. Questi crimini si potrebbero anche qualificare come *crimini contro l'umanità*, anche se in questo caso ci troveremmo di fronte a un diverso ordine di problemi, dal momento che occorrerebbe dimostrare anche l'elemento cosiddetto "di contesto", costituito dall'attacco esteso o sistematico contro la popolazione civile.

A questo proposito, se vogliamo considerare i crimini nei confronti dei migranti come crimini contro l'umanità, e assicurarci che questi crimini

contro l'umanità abbiano una buona possibilità di rientrare nell'attuale competenza giurisdizionale della CPI sulla Libia, è stato suggerito che il Procuratore si concentri specialmente sulle azioni nei confronti di migranti da parte di attori (statali e non) coinvolti nel conflitto armato non internazionale in corso, come definito dal *referral* del Consiglio di Sicurezza nel 2011, ed in particolare quegli attori che hanno il controllo delle strutture di detenzione in cui si dimostri che i migranti sono sottoposti a gravi violazioni dei diritti umani, quali omicidi, torture, stupri e altre violenze sessuali.

Con riferimento a questi casi penso che la natura della condotta implichi l'esistenza di dinamiche strutturali, in linea con la definizione del reato di crimini contro l'umanità; vi è inoltre necessariamente un certo livello di pianificazione e regia che non lascia alcun dubbio sul fatto che il livello esteso o sistematico dei crimini sia stato raggiunto.

A questo riguardo, è stata sollevata una questione riguardante le gerarchie e la catena di comando, in quanto sarebbe difficile ricollegare i centri di detenzione e le strutture a specifici e identificati individui. Naturalmente questo è un problema non di poco conto, un problema di ordine fattuale, ma penso che ci siano alcuni elementi da cui poter iniziare a lavorare. Per quanto i numeri esatti non siano chiari, faccio riferimento a due esempi: nel 2017 sono stati censiti 24 centri di detenzione gestiti dal governo libico e, più recentemente, il rapporto delle Nazioni Unite di dicembre 2018, quindi di 3 mesi fa, ha registrato 26 centri di detenzione attivi che sarebbero sempre gestiti dal governo libico.

Alcuni di questi sarebbero effettivamente gestiti e controllati da gruppi armati ma molti di loro sono almeno formalmente sotto il Dipartimento governativo per il Contrasto all'Immigrazione Illegale (Department for Combating Illegal Migration – DCIM).

Molti membri del DCIM sono anche ex membri di milizie o gruppi e, per quanto io sappia, questo dipartimento si trova sotto il controllo del Ministero dell'Interno, che ha sede a Tripoli ed è presieduto da un certo Mohammed Bishr, che ha il controllo dei centri di detenzione in cui si verificano violenze ed altre atrocità contro i migranti.

Penso che la scelta di concentrarsi sulle figure che controllano e gestiscono questi centri di detenzione abbia il vantaggio, dal punto di vista del Procuratore, di poter fare leva su molteplici titoli di responsabilità che

possono condurre fino ai vertici della struttura di comando.

Sto pensando soprattutto all'articolo 23(3)(a) dello Statuto di Roma, che definisce varie forme di "commissione". La *commissione* rappresenta il titolo di responsabilità più basilare per questi crimini, ma in base allo Statuto di Roma non implica necessariamente l'aver materialmente commesso qualcosa: significa piuttosto avere avuto il controllo su qualcosa, anche in modo indiretto. Come ho detto questa disposizione racchiude al suo interno molteplici titoli di responsabilità, tra cui il concorso materiale ("co-perpetration") e anche il concorso materiale indiretto ("indirect co-perpetration") già utilizzati per qualificare la responsabilità, per esempio, di un comandante che pur non avendo il controllo diretto su alcuni gruppi armati, può essere chiamato a rispondere dei crimini commessi da questi gruppi in concorso diretto o indiretto con il comandante ne abbia invece il controllo.

Inoltre, l'art. 25(3)(b) dello statuto di Roma include l'*ordine* e l'*istigazione*. Non posso poi non citare l'art. 28 dello Statuto di Roma che riguarda la responsabilità dei capi militari e di altri superiori gerarchici, che in questo contesto diviene di grande importanza perché apre la possibilità di mettere sotto indagine, ed eventualmente rinviare a giudizio, comandanti (sia militari che non militari) per i crimini commessi da parte dei loro subordinati. Così possono essere chiamati a rispondere a questo titolo quei comandanti militari o dirigenti civili che hanno il comando (o, in caso di civili, l'autorità e il controllo) su chi gestisce i centri di detenzione in cui sono stati commessi i crimini nei confronti di migranti, e che non hanno adottato le misure necessarie per prevenire e fermare o punire questi crimini.

Penso sia importante il fatto che di recente, sto parlando dei primi mesi del 2019, ci siano state alcune dichiarazioni pubbliche da parte di funzionari di alto rango del governo libico, compreso Sali Fadel Maya, che hanno fatto affermazioni pubbliche sulla falsariga di "non vogliamo che i migranti detenuti soffrano" e "stiamo lavorando per rispondere ai bisogni dei detenuti per quanto i vincoli economici e di sicurezza ce lo consentono".

Sembra che siano state impartite alcune istruzioni al DCIM. Così, il Dipartimento per il Contrasto alla Migrazione Illegale ha deciso di sospendere membri del proprio personale sospettati di aver commesso violazioni e crimini, i quali a quanto risulta sarebbero stati denunciati e sottoposti ad indagine in Libia. Per quanto non sia riuscita a confermare

queste dichiarazioni pubbliche, penso che possano essere segnali molti rilevanti perché, come spesso accade, quando la CPI inizia ad annunciare pubblicamente che sta seguendo una situazione con attenzione, in genere in risposta emergono dichiarazioni pubbliche di questo tipo, che significano che c'è qualcuno che sta già mettendo le mani avanti per poter dire un giorno "non intendevamo commettere questi crimini; non sussiste il dolo richiesto per questo reato".

Tuttavia, questo non è sufficiente per escludere la responsabilità da comando: infatti, per un comandante militare è sufficiente avere negligenza o omissione di attivarsi in risposta ai crimini commessi dai suoi subordinati. In realtà, è sufficiente la negligenza nel non aver punito o prevenuto questi crimini.

Da ultimo, si potrebbe seguire un percorso alternativo per sottoporre i crimini commessi contro i migranti al giudizio della CPI, anche nel caso in cui la Corte, e in particolare il Procuratore, ritenessero che questi fatti non ricadano sotto la loro giurisdizione in quanto non ricompresi nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 2011.

Questa via alternativa, ancora inesplorata, riguarda la responsabilità di individui che sono cittadini di Stati parte della CPI. È una prospettiva complementare alla precedente: anche nei casi in cui si consideri che la Corte abbia giurisdizione in forza della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 2011, nell'ipotesi in cui cittadini europei o ad esempio italiani abbiano personalmente commesso o partecipato alla commissione di questi crimini, le loro azioni possono essere fatte ricadere sotto la giurisdizione della CPI in virtù del collegamento giurisdizionale personale. Non ci sono ostacoli a questa lettura, anche se è molto difficile dal mio punto di vista immaginare processi dinanzi alla CPI riguardanti solo la responsabilità di queste persone. Penso però che non si possa assolutamente escludere che questi individui siano chiamati a rispondere di una responsabilità di tipo secondario, in quanto concorrenti nei reati commessi in Libia dagli autori principali.

Così, ad esempio, una condotta come il finanziamento della Guardia Costiera Libica attraverso accordi bilaterali allo scopo di esternalizzare la protezione delle frontiere europee, accompagnata da una parte dall'aumento dei poteri della Guardia Costiera Libica e dall'altra da una

limitazione alle operazioni di soccorso in mare delle ONG, potrebbe ipoteticamente essere analizzato in questo contesto.

Come ho detto, credo che questa strada alternativa, incentrata sulle responsabilità dei cittadini dell'UE, in teoria sarebbe possibile; diversa questione è però se sia plausibile che il Procuratore e in generale la CPI, possano mai considerare un caso basato esclusivamente sulla presunta responsabilità derivata o accessoria da parte di cittadini europei. Dobbiamo rilevare che finora il Procuratore ha adottato un approccio restrittivo alla questione, come ben esemplificato dalla dichiarazione rilasciata riguardo alle accuse contro l'ISIS portate all'attenzione della Corte due anni fa, che ritengo rilevante anche ai fini del diverso scenario libico.

I procedimenti penali celebrati in Italia per le violazioni dei diritti dei migranti in Libia e in mare

di Luca Masera - *Jurist and professor of criminal law at the University of Brescia*

Innanzitutto grazie agli organizzatori, hanno organizzato un incontro impegnativo ma davvero interessante, soprattutto per la possibilità di avere contatti con i colleghi libici che è stata per quanto mi riguarda un'occasione preziosissima.

Cambiamo focus con il mio intervento, quindi rimaniamo nell'ambito della responsabilità penale però passiamo dalla responsabilità penale di fronte alla Corte penale internazionale alla responsabilità penale di fronte alle corti nazionali. Io in modo particolare parlerò dei procedimenti penali che in Italia hanno avuto ad oggetto la tutela dei migranti sia in Libia che in mare, l'intervento successivo della collega Ingrid Metton parlerà invece più in generale della questione della giurisdizione universale, e della tutela dei diritti dei migranti (sempre in sede penale) di fronte alle corti francesi.

Per affrontare il tema dei procedimenti penali che sono stati celebrati in Italia, credo che non si possa che partire da un processo che tutti gli italiani presenti in questa sala conoscono, ma probabilmente gli stranieri no, un processo davvero storico che si è celebrato di fronte alla Corte d'assise di Milano nei confronti di un cittadino somalo che era arrivato dalla Libia in Italia. Mentre si trovava a Milano, è stato riconosciuto da altri suoi concittadini somali come autore di terribili violenze in un centro di detenzione a Bani Walid nel 2016. Sulla base delle testimonianze delle vittime di tali violenze, è stato aperto un procedimento penale, che ha portato alla condanna alla pena più grave prevista nell'ordinamento italiano, la pena dell'ergastolo. Tale pena è stata applicata perché nel corso di questo processo è stata fornita la prova di una serie di crimini terribili: il soggetto è stato condannato per omicidio, per violenza sessuale, per lesioni, sequestro di persona, alcuni dunque fra i crimini più gravi previsti nel nostro codice penale. È un processo davvero importante al punto che ASGI insieme ad altri soggetti ha creduto necessario farne un libro (L'attualità del male. La Libia dei «Lager» è verità processuale), al fine di diffondere quanto più possibile la

conoscenza delle atrocità di cui la sentenza accerta la commissione. Soltanto per dare un'idea della gravità di quanto emerso nel processo, il procuratore della Repubblica, nella sua requisitoria di fronte alla Corte d'assise, ha affermato che la vicenda che aveva sentito, dai racconti dei testimoni, era paragonabile soltanto a quello che accadeva nei campi di concentramento nazisti. Quindi un magistrato ha usato in un processo questa immagine molto forte per dare un'idea del livello di atrocità di questi centri. Questo processo si è concluso in primo grado con la sentenza della Corte d'assise, partirà la settimana prossima il giudizio d'appello.

Volevo sottolineare un aspetto su cui mi interessa soffermarmi, anche nell'ottica di stimolare la riflessione circa la possibilità di una collaborazione fra avvocati italiani e avvocati dell'altra sponda del Mediterraneo. Com'è stato possibile che questo processo sia stato celebrato in Italia, dal momento che si trattava di un cittadino somalo che aveva compiuto i fatti in Libia nei confronti di cittadini somali, quindi non c'era nessun contatto con l'Italia, nessun link con il nostro ordinamento? Questo è stato possibile perché il nostro codice penale, all'art. 10, riconosce la giurisdizione dei giudici italiani per crimini di particolare gravità commessi all'estero da stranieri nei confronti di vittime straniere, a due condizioni: che l'autore del reato si trovi in Italia, e che il Ministro della Giustizia faccia richiesta di aprire il procedimento. Quindi non possiamo parlare in senso stretto di una giurisdizione universale, perché è necessaria la presenza in Italia e la richiesta del Ministero della Giustizia; tuttavia, credo che la possibilità di aprire un procedimento penale in Italia sia una strada da tenere in considerazione anche da parte dei nostri colleghi libici. Se siamo a conoscenza di un soggetto che ha compiuto delle torture o dei gravi reati in questi centri di detenzione, e siamo a conoscenza che si è trasferito in Italia, è possibile aprire nei confronti di questo soggetto un procedimento penale di fronte alle corti penali in Italia. Certo, c'è una incognita politica, rappresentata dalla necessità della richiesta del Ministro della Giustizia: in questo momento storico forse anche gli stranieri sanno che il nostro governo non è particolarmente attento alla tutela dei migranti, però non è da escludere che in questo caso, trattandosi di accertare la responsabilità di stranieri per fatti compiuti all'estero, e non essendo quindi in alcun modo coinvolta la responsabilità del Governo italiano, il Ministro della giustizia voglia formulare la richiesta, come è accaduto nel caso di Milano. Quindi la possibilità di aprire dei procedimenti in Italia nei confronti dei

torturatori che siano venuti in Italia può essere presa in considerazione, e sarebbe secondo me da approfondire. Volevo anche sottolineare che questo non è l'unico processo del genere, c'è stato ad esempio un altro processo celebrato ad Agrigento che ha portato alla condanna a 15 anni di reclusione di un altro soggetto - anche in questo caso cittadino somalo - che aveva compiuto delle torture e dei sequestri di persona sempre in centri di detenzione in Libia. Questo è allora il primo punto secondo me centrale: è possibile una tutela penale delle vittime dei campi di detenzione libici anche di fronte alle corti italiane.

Soltanto due parole poi rispetto ai procedimenti penali che hanno ad oggetto casi di mancato soccorso in mare, quindi i casi delle morti in mare. Sappiamo come sia difficile portare di fronte ad un giudice penale per omissione di soccorso le autorità italiane che non hanno adempiuto ai loro doveri. C'è un caso che forse qualcuno di voi conosce, il caso noto come *Left to die*. È un caso in cui erano coinvolti avvocati di tutti i paesi europei, perché si trattava di una vicenda in cui la nave che non era stata soccorsa era stata avvistata da una serie di navi militari di diversi paesi. Non è un caso che induce all'ottimismo: nonostante l'impegno di davvero tanti avvocati, non si è arrivati a nessun risultato. Abbiamo provato in Italia, Spagna, Francia, Stati Uniti, Canada, non si è arrivato a nulla. Non voglio però essere del tutto pessimista. È attualmente in corso un procedimento penale a Roma per omissione di soccorso e omicidio colposo nei confronti di alcuni ufficiali della Guardia Costiera e della Marina militare italiana, che sono accusati di non aver soccorso un'imbarcazione di migranti alla deriva, nonostante avessero ricevuto la richiesta di aiuto da parte dei naufraghi. I fatti si riferiscono al 2013, è una vicenda particolarmente drammatica e nota sui nostri media come la "strage dei bambini", perché sulla nave affondata sono morti più di 60 bambini. Sono certamente processi molto difficili, ma anche casi del genere sono da tenere in considerazione nell'ottica di una collaborazione tra avvocati italiani e africani. I parenti delle vittime decedute, o anche le vittime stesse che alla fine siano state soccorse ma abbiano rischiato di morire per una omissione da parte dell'Autorità italiana, possono chiedere giustizia davanti ad una corte penale italiana.

Terzo punto: si sta ponendo in Italia un problema di responsabilità penale dei vertici del governo per fatti commessi nell'ambito della gestione dei flussi

migratori. In modo particolare è in corso un procedimento nei confronti del Ministro degli Interni Salvini per un reato gravissimo, il reato di sequestro di persona, punibile nella forma aggravata con una pena massima di 15 anni di reclusione, per una vicenda che è avvenuta quest'estate. La riassumo molto brevemente. Una imbarcazione militare italiana aveva soccorso dei migranti alla deriva su un gommone proveniente dalla Libia. L'Italia sosteneva che la responsabilità dei soccorsi fosse di Malta, non dell'Italia, e l'Italia era intervenuta soltanto perché Malta aveva rifiutato di prestare soccorso. Una volta che la nave militare era arrivata nel porto di Catania, il Ministro degli Interni aveva impedito lo sbarco dei migranti sino a quando altri paesi europei avessero accondisceso ad accogliere almeno alcuni di essi. Quindi i migranti sono stati utilizzati come strumento di pressione sugli altri Paesi europei. L'Autorità giudiziaria italiana si è attivata, ha aperto un procedimento, la legge italiana però prevede che quando il procedimento sia nei confronti di un Ministro per fatti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, sia necessaria l'autorizzazione del Parlamento, in questo caso del Senato. La settimana prossima il Senato deciderà se concedere o meno l'autorizzazione a procedere. Vi ho parlato di questo caso perché lo ritengo molto significativo, in quanto mostra come l'autorità giudiziaria italiana sia effettivamente indipendente, al punto da mettere sotto processo un Ministro degli Interni in carica. Ovvio che poi c'è il problema del giudizio politico. Ma la magistratura italiana ha dimostrato, almeno in alcuni suoi esponenti, la volontà di fare sul serio con la tutela dei diritti dei migranti.

La questione che allora ci stiamo ponendo, come ASGI ma anche insieme ad altri soggetti, è valutare la possibilità di una denuncia penale in sede interna nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro degli Interni sia attuali che dei governi precedenti, per complicità nei crimini commessi in Libia nei centri di detenzione. Da un punto di vista politico e mediatico, la responsabilità è evidente, è quasi rivendicata esplicitamente dal nostro governo. Il nostro governo ha individuato come esplicita strategia politica quella di fare in modo che siano i libici a riprendersi i migranti e a riportarli nei centri di detenzione, quindi non c'è nulla di nascosto. Che cosa però rende difficile l'idea di presentare una denuncia? C'è prima di tutto un problema di prova, il problema di come provare i contatti tra l'Italia e i libici, e in modo particolare di come provare che i soldi forniti dall'Italia sia stati utilizzati dalla Guardia Costiera libica anche per la gestione dei centri. È un

problema su cui stiamo lavorando come avvocati italiani, ma è evidente che la collaborazione dei colleghi libici sarebbe essenziale, perché se non abbiamo prove che vadano oltre le sole notizie di stampa, ma siano in grado di fornire evidenze più precise dell'uso dei fondi e del coinvolgimento di soggetti istituzionali libici nella gestione nei campi, non è neanche possibile presentare una denuncia. Quindi abbiamo prima di tutto questa difficoltà probatoria, poi ci sono una serie di questioni di natura più strettamente giuridica su cui adesso non posso soffermarmi troppo a lungo, soltanto un accenno e concludo. Un primo problema è che nell'ordinamento italiano non esiste la figura dei crimini contro l'umanità, l'Italia ha sottoscritto lo Statuto della Corte penale internazionale di Roma, ma non vi ha dato seguito a livello di legislazione interna, con la conseguenza che nel nostro sistema penale non esistono i crimini contro l'umanità. A questo punto quindi la questione diventa ancora più complicata, perché si tratterebbe di ipotizzare una responsabilità del Presidente del consiglio o dei Ministri nei singoli reati commessi nei centri di detenzione libica, e quindi si dovrebbe ipotizzare un processo a loro carico per complicità in omicidio, violenza sessuale e sequestro di persona, e già soltanto dirlo risulta un po' difficile da credere; oppure un'altra strada che stiamo valutando potrebbe essere quella di chiamare il Presidente del consiglio e i Ministri a rispondere per complicità nell'associazione criminale di cui sono responsabili i gestori dei centri di detenzione libici. Sono sicuramente entrambe strade molto in salita, anche se la sentenza della Corte d'Assise di Milano ha affermato un principio di diritto importante. Ha affermato il principio di diritto per cui ci può essere una condanna per omicidio oppure per violenza sessuale anche se non si conosce l'esatta identità della vittima. In quel processo di cui vi parlavo prima i cittadini somali hanno riferito di plurime violenze sessuali, di plurimi omicidi, ma ovviamente non erano in grado di individuare l'identità delle vittime. La corte d'Assise di Milano ha ritenuto che ciò non fosse un ostacolo all'affermazione della responsabilità. Quindi questa è una strada che noi anche dal punto di vista proprio del messaggio politico riteniamo importante perseguire, e credo che il vostro apporto possa essere essenziale perché questa strada non si interrompa ma possa proseguire. Grazie.

Per concludere, il punto sulla complementarità della giurisdizione della Corte penale internazionale rispetto alla giurisdizione dei giudici nazionali. La strada che noi stiamo ipotizzando davanti alla Corte penale internazionale riguarda la responsabilità dei libici, pensare alla responsabilità di fronte alla Corte penale internazionale del Presidente del consiglio italiano sinceramente mi sembra assolutamente non realistico. Se poi si apre un processo nei confronti dei libici di fronte alla Corte penale internazionale, ciò può essere molto utile per provare ad aprire un procedimento in Italia nei confronti dei responsabili italiani; quindi non c'è alcun tipo di sovrapposizione, ma anzi le due strategie vanno insieme, perché la convinzione è che se mai sarà possibile aprire un procedimento penale nei confronti del Presidente del consiglio italiano, credo che sarà possibile aprirlo di fronte ad un tribunale italiano, perché sinceramente mi sembra anche fuori, non dico dal buon senso, ma quasi, pensare di aprirlo di fronte alla Corte penale internazionale, che ha già grandi difficoltà anche ad aprire una procedura nei confronti dei libici.

Responsabilità giuridica delle organizzazioni internazionali nei centri di detenzioni libici

Andrea Spagnolo - *Researcher in international law, Department of Law, University of Turin*

Ringrazio gli organizzatori per aver scelto questo tema, perché in realtà quando ho studiato la responsabilità delle organizzazioni internazionali ho sempre pensato che fosse una questione puramente teorica, collegata alla responsabilità durante le operazioni di peacekeeping, ma in realtà sono felice di scoprire che questo argomento possa favorire la tutela dei diritti umani dei migranti. Cercherò, durante il mio intervento, di rispondere a tre domande.

Prima di tutto, a quali condizioni le Organizzazioni Internazionali possono essere ritenute responsabili per le violazioni dei diritti umani dei migranti?

In seconda istanza, a quali condizioni gli stati membri di un'organizzazione internazionale posso essere ritenuti responsabili per le stesse violazioni?

Infine, tutto questo è possibile? In realtà questa è la domanda più difficile – ma cercheremo comunque di strutturare una risposta.

Per rispondere a queste tre domande, dividerò la mia presentazione in tre parti.

Prima di tutto, cercherò di evidenziare alcune caratteristiche su tre casi studio che mostrano il ruolo che le organizzazioni internazionali giocano nella gestione dei flussi migratori.

Nella seconda parte mi occuperò delle regole che normano la responsabilità delle organizzazioni internazionali; nell'ultima parte cercherò di dare una panoramica della responsabilità degli stati membri delle organizzazioni internazionali per la condotta delle stesse o per la condotta all'interno dei contesti di azioni delle stesse.

I casi studio che ho menzionato sono: il caso dell'Unione Europea, l'ACNUR e infine l'OIM.

Sono sicuro che siete tutti a conoscenza del coinvolgimento delle organizzazioni internazionali nella gestione dei flussi migratori in Libia anche nei centri di detenzione. Quindi sarò abbastanza rapido su questo.

Per l'Unione Europea, menzionerò solo un caso che non è stato ancora menzionato. Prima di tutto, la presenza di una missione di assistenza alle frontiere per formare la Guardia Costiera libica e EUBAM, un'operazione civile dell'Unione Europea, e inoltre la Guardia Costiera europea con un nuovo regolamento che chiaramente ha un ruolo nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Infine vorrei menzionare una possibile evoluzione nel coinvolgimento dell'UE in Libia, rappresentato dalla proposta di un nuovo regolamento sui funzionari di collegamento per l'immigrazione, i cosiddetti ILO (Immigration Liaison Officer) – le persone stanziate in paesi terzi per la gestione dei flussi migratori esterni.

In realtà, se guardiamo alla proposta di questo nuovo regolamento per questo tipo di funzionari, scopriamo che il parlamento europeo ha raggiunto un accordo per dare a questi ultimi un ruolo strategico per combattere il traffico di migranti, ma anche per la raccolta di informazioni per l'assistenza dei paesi terzi nel prevenire i flussi di migrazione illegale, supportando così la gestione delle frontiere esterne dell'Unione Europea.

I funzionari di collegamento potrebbero anche assistere gli stati membri nel facilitare il ritorno di cittadini di paesi terzi presenti irregolarmente sul territorio dell'Unione. Quindi penso che queste funzioni degli ILO parlino da sole – senza ulteriori commenti sul coinvolgimento dell'UE nel futuro.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dell'ACNUR e dell'OIM è stato detto molto negli interventi che mi hanno preceduto, quindi non mi soffermerò su questo argomento. Ho selezionato queste due organizzazioni, coinvolte sia nella determinazione dello status di rifugiato, che nei ritorni volontari e nelle procedure di resettlement.

Caratteristiche comuni e relativi problemi legati alle due organizzazioni potrebbero essere la mancanza di trasparenza, come anche la mancanza di procedure. In realtà l'ACNUR dovrebbe seguire delle procedure – seguendo quanto contenuto nell'handbook. Non è al momento possibile verificare se queste procedure siano seguite ed abbiamo inoltre sentito le difficoltà riportate dalla società civile nell'interazione con le stesse e tutti i

problemi annessi.

Quindi, quali sono i problemi comuni?

Prima di tutto, è fuori discussione, penso, che tutte le attività che ho appena menzionato e tutte le future attività che potranno essere realizzate da queste organizzazioni, abbiano un impatto sui diritti umani degli individui beneficiari.

Penso che ci siano tre possibili schemi per questo impatto: il coinvolgimento diretto delle organizzazioni internazionali; il coinvolgimento indiretto di queste ultime; il possibile coinvolgimento di stati membri che agiscono all'interno di attività o operazioni di organizzazioni internazionali.

Ci spostiamo adesso alla seconda parte, cercando di esplorare le norme che disciplinano le condizioni secondo le quali le organizzazioni internazionali possono essere ritenute responsabili – e faccio qui riferimento alla bozza di articolo sulle responsabilità delle organizzazioni internazionali.

Questo documento è stato preparato dalla commissione internazionale e poi approvato dall'assemblea generale delle Nazioni Unite. Non è un trattato, è una bozza di articolo ma è effettivamente un documento che riflette almeno in parte il diritto internazionale consuetudinario. Quindi ha rilevanza nel diritto internazionale.

Se guardiamo le norme contenute ed i principi sintetizzati, vedremo che le organizzazioni internazionali sono responsabili – prima di tutto – per la condotta dei propri organi agenti; quindi gli organi o agenti delle organizzazioni internazionali come regolati dallo statuto delle stesse.

Secondariamente ma probabilmente di maggiore importanza: le organizzazioni internazionali sono responsabili delle attività degli organi che sono sotto il loro controllo. Un caso sono ad esempio le operazioni di peacekeeping dove il personale impiegato non è personale delle organizzazioni ma personale degli stati dato a disposizione delle stesse. Sono quindi presi in prestito dallo stato.

Un'altra importante possibilità è l'art.14 che parla dell'aiuto o dell'assistenza nella commissione di illeciti internazionali.

Quindi, la responsabilità indiretta che è in effetti molto importante per noi poiché abbiamo diversi casi di aiuti o assistenza al panorama libico. Quindi

l'organizzazione internazionale è responsabile se aiuta o assiste uno stato a due condizioni: primo, l'organizzazione è a conoscenza delle circostanze di illeciti internazionali – quindi la stessa è al corrente che la propria condotta contribuirà alla perpetuazione di tali illeciti; questo potrebbe essere il nostro caso poiché quello che accade in Libia non è un segreto. In seconda istanza, l'atto illecito è commesso direttamente dall'organizzazione. Quindi, abbiamo bisogno di trovare la norma che si applica per l'organizzazione analizzata. In realtà, e questo è un po' lungo da spiegare ma è fissato al livello di diritto internazionale che le organizzazioni internazionali sono vincolate dal diritto internazionale consuetudinario e non direi che la fornitura di tortura non è una norma consuetudinaria nel diritto internazionale. Pertanto, un'organizzazione nazionale dovrebbe essere vincolata da questa regola.

Vi sono esempi interessanti di aiuto o assistenza sui quali vorrei attirare la vostra attenzione. Il caso dell'operazione di peacekeeping delle Nazioni Unite in Congo. L'operazione si chiama Monusco. L'operazione aveva lo scopo di assistere un gruppo armato in Congo, ma il consulente legale dell'operazione ha chiesto al comandante di interrompere la cooperazione con questi gruppi armati perché stavano violando i diritti umani secondo il diritto internazionale, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei rifugiati in Congo. Quindi, le Nazioni Unite hanno interrotto questo tipo di collaborazione perché erano consapevoli del fatto che la loro condotta stava contribuendo ad un illecito internazionale.

Quali sono le sfide future? Prima di tutto, i giudici giudiziari. Quali sono le *fora* giudiziarie dinanzi alle quali si possono sfidare le organizzazioni internazionali per motivi di responsabilità?

Certo, ci sono organizzazioni internazionali che hanno un meccanismo interno di controversie come l'Unione Europea, ma non è così facile. Ad esempio la responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea è molto difficile da esplorare e per le altre organizzazioni c'è un problema con l'immunità dinanzi ai giudici nazionali e in assenza di rimedi interni. Ecco perché, e passo parte conclusiva, è più che giusto esplorare la responsabilità degli stati membri delle organizzazioni internazionali e ci sono almeno due motivi per esplorare questa possibilità. Innanzitutto, un comportamento

potrebbe essere imputabile agli stati membri e non all'Organizzazione internazionale. In secondo luogo, anche se la condotta non è attribuibile allo stato, lo stato potrebbe tuttavia essere responsabile per altri motivi che vedremo alla fine.

Innanzitutto, è possibile ritenere che un comportamento messo in atto nel contesto di un'operazione, - ad esempio stabilito dall'Unione europea - sarà attribuibile allo stato e non all'Unione europea stessa?

La risposta deve essere data in senso positivo perché quando gli organi sono messi a disposizione dello stato di un'organizzazione internazionale, l'organizzazione internazionale deve esercitare un controllo efficace sull'organo, ma queste situazioni spesso non si verificano. Molto spesso, anche se ad esempio nel contesto di operazioni militari, le truppe sono messe a disposizione dell'organizzazione internazionale, il comando nazionale mantiene sempre il controllo sulle truppe e questo potrebbe essere il caso, ad esempio, della guardia costiera di frontiera europea in cui le operazioni sono gestite dagli Stati membri e il potere dei funzionari di Frontex è molto limitato.

Ci sono casi simili: uno di questi è il famoso caso Srebrenica davanti ai tribunali olandesi. I Paesi Bassi sono stati ritenuti responsabili della condotta delle loro truppe nel contesto di operazioni di peacekeeping. In effetti, l'operazione fu dispiegata a Srebrenica. Questo caso è importante perché gli olandesi, la corte d'appello dell'Aia e poi la Corte suprema hanno dichiarato che erano i Paesi Bassi a controllare le truppe e non le Nazioni Unite. Quindi, è stato possibile attribuire la condotta a uno stato.

Come ultima osservazione, anche se non è possibile dimostrare l'attribuzione della condotta allo Stato, potrebbe essere possibile - ma in questo momento è quasi una fantascienza - ritenere gli Stati membri di un'organizzazione internazionale responsabili della condotta dell'organizzazione. Ho appena letto l'art.61 del progetto di articoli sulla responsabilità di una parte statale nei confronti di un'organizzazione internazionale: "Uno stato membro di un'organizzazione internazionale incorre in una responsabilità internazionale se, sfruttando il fatto che l'organizzazione è competente in relazione all'argomento, aggira il suo obbligo". Quindi, l'uso di organizzazioni internazionali da parte degli Stati per eludere i propri obblighi.

Esiste anche un altro modo per esprimere altri principi proposti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: vale a dire che gli Stati non potrebbero sottrarsi alle proprie responsabilità ai sensi della convenzione sui diritti dell'uomo trasferendo funzioni a organizzazioni internazionali. C'è un caso, forse lo esploreremo più tardi o domani durante i gruppi di lavoro, in cui due stati, Belgio e Italia, erano stati ritenuti responsabili della condotta della NATO e la CEDU ha affermato che il Belgio e l'Italia avevano la responsabilità, una volta entrate nella NATO, di determinare che il meccanismo interno di risoluzione delle controversie della NATO non violasse in modo flagrante la Convenzione Europea. Pertanto, gli Stati hanno il dovere di far rispettare i diritti umani alle organizzazioni internazionali.

Sfide future: purtroppo, questo caso ha una portata molto limitata perché era collegato a una disputa interna sul lavoro, ma il principio era abbastanza chiaro, direi, e ovviamente è necessario stabilire un collegamento tra i nostri casi. Quindi, le procedure ad esempio impiegate dall'organizzazione internazionale coinvolta e il comportamento degli Stati. Questa è davvero una sfida. Penso che da questa cooperazione questa sfida possa essere superata ottenendo prove di ciò che l'organizzazione internazionale fa sul campo. Forse spetta a noi comprendere il ruolo degli Stati membri delle organizzazioni internazionali nell'elaborazione di questa procedura.

Quindi, per rispondere all'ultima domanda è possibile direi di sì, forse è difficile, ma direi che è possibile

Grazie mille

Gli abusi sessuali a danno dei cittadini stranieri sulla rotta della migrazione: quali risposte apportare?

di Céline Bardet - *International Jurist, Founder and Director of WWOW We Are NOT Weapons of War*

Céline Bardet ha fondato l'ONG "We are not Weapons of War" (WWoW), che affronta la questione dell'utilizzo della violenza sessuale all'interno di contesti di fragilità, come conflitti, crisi, centri di detenzione e campi profughi. Sottolinea che le violenze sessuali sono utilizzate come arma di guerra. Giurista e ricercatrice di crimini internazionali, lavora anche su crimini di guerra, giustizia di transizione e riforma delle forze di sicurezza da più di 20 anni. La sua ONG promuove un'azione di sensibilizzazione sulla nozione di stupro come arma di guerra, lotta contro l'impunità e contribuisce al supporto nella riabilitazione delle persone vittime di violenze sessuali, violenze spesso sistematiche, organizzate e traumatizzanti.

Le vittime sopravvissute alla violenza necessitano di un supporto medico idoneo. Il trauma e le necessità collegate a questi crimini richiedono risposte adeguate. WWoW ha sviluppato un progetto trasversale in continuità con quello che è stato detto oggi, che si chiama *BackUp*, è uno strumento tecnologico garantito, una piattaforma e una applicazione che permettono alle persone vittime di violenza sessuale, che si trovano in zone inaccessibili, di iscriversi e raccogliere informazioni su come avere accesso ai servizi di cui possono avere bisogno (medico, legale, economico e psicosociale). Esiste inoltre *BackOffice*, strumento di analisi che si avvale di intelligenza artificiale e *block chain*, che raccoglie le informazioni, le cripta per analizzare i trend e sviluppare azioni legali. *BackUp* include anche una piattaforma collaborativa di lavoro al fine di facilitare la collaborazione tra professionisti e l'accesso a questi strumenti.

Riguardo alla situazione di violenza sessuale tra i migranti, preciso che io non sono specialista di questioni migratorie, ma ho deciso di accettare l'invito poiché su 10 migranti che arrivano in Europa, 8 o 9 sono o sono stati vittima di violenza sessuale. Tutt'ora sono pochi gli studi condotti sulla questione, e questa ricerca andrebbe fatta. Si tratta di donne, di giovani ragazze, ma

anche di uomini. Dunque è importante non ridurre la violenza sessuale ad una questione di genere. Parliamo di Libia, dove io lavoro dal 2011 e dove le violenze sessuali sono utilizzate in modo sistematico anche nei confronti degli uomini. Nel 2011 sono avvenuti molti stupri e sono stati fatti alcuni studi. WWoW per la fine del 2019 sta preparando il primo rapporto sugli stupri in Libia. Per le persone che accettano il ritorno volontario o che arrivano in Europa, il tema dei traumi vissuti non è preso sufficientemente in considerazione, non è abbastanza documentato, l'assistenza medico-sociale e quella legale non sono adeguate. Questo trauma ha anche la particolarità di creare un senso di colpa nelle vittime.

Per quanto concerne la Corte Penale Internazionale, lo stupro è considerato un elemento costitutivo di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidi. Si è parlato di Bani Walid, Sabrata, ma bisogna anche cominciare a fare una mappatura di tutti questi centri di detenzione. Si parla ancora troppo poco delle violenze sessuali; è necessario un reale lavoro di collaborazione per circoscrivere la situazione in Libia, centralizzare la raccolta di documenti, lavorare insieme ai colleghi libici e formare il personale che raccoglie la documentazione. La CPIA dovrebbe necessariamente lavorare in modo più efficace sulla Libia, operare sul campo, avere scambi con le ONG. Noi utilizziamo un sistema di delega e accompagniamo il lavoro di queste persone fino al momento in cui pensiamo che il dossier sia completo e pronto per essere presentato. Per il ricorso contro Haftar, si è lavorato con zero mezzi e il ricorso ha seguito il suo iter, è stato ammesso ed è in corso un'istruttoria in Francia, per la prima volta. A Parigi lavoriamo con l'unità Crimini di Guerra che lavora su numerosi casi libici e abbiamo aperto un confronto con CPI anche sulla Libia.

C'è un certo scollamento, probabilmente comprensibile, tra istituzioni, libici, migranti, per via delle aspettative. Io credo infine che sia necessario un nuovo approccio in termini di metodologie di lavoro, bisogna arrivare a unirsi poiché la via giudiziaria è una via molto forte per convincere i governi. Solo lavorando sotto forma di piattaforma si potrà raggiungere qualcosa di concreto. Per quando riguarda le azioni di advocacy, WWoW lavora in totale collaborazione con la fondazione Mukwege, esiste una rete mondiale di sopravvissuti alla violenza sessuale (rete SEMA), che al momento si trova a New York per fare pressione perché se ne parli di più. Allo stesso modo sarà necessario fare qualcosa sul tema dei migranti, perché è fondamentale che

essi abbiano la possibilità di arrivare alle istituzioni per portare questo tema ad un livello globale.

Insieme alla fondazione Mukwege e alla Granduchessa di Lussemburgo, organizziamo il forum StandSpeakRiseUp che mette al centro le sopravvissute alla violenza, dando loro la possibilità di essere protagoniste della conferenza. È importante permettere alle persone in questione di essere protagoniste nei loro percorsi, quanto nella loro formazione. In questo modo avremo un impatto su questioni di primaria importanza come quelle connesse ai migranti.

PROGRAMMA DEL CONVEGNO



Il **progetto Sciabaca** si propone di contrastare le politiche governative e normative registrate nel corso degli ultimi anni a livello nazionale, europeo ed internazionale che limitano la libertà di movimento e il diritto di asilo. Il progetto Sciabaca mira a fornire strumenti altamente specializzati utili alla proposizione di contenzioso strategico di fronte alle Corti domestiche europee ed internazionali.

Per la promozione di queste azioni di contenzioso strategico, per lo sviluppo delle conoscenze scientifiche e di nuove azioni di advocacy, il progetto Sciabaca si prefigge di creare e rafforzare delle piattaforme comunicative ed operative tra soggetti internazionali qualificati che operano in questo settore.



Il **progetto #externalisationpolicieswatch** – coordinato da Arci Nazionale – permette di strutturare un'analisi articolata delle politiche di esternalizzazione di asilo e migrazione nelle sue varie

componenti geopolitiche - contesto regionale, legame tra migrazione/sicurezza/sviluppo, analisi dei fondi usafi e del settore privato che ne beneficia, impatto sulla vita dei migranti e delle popolazioni locali – attraverso missioni sul campo e monitoraggio delle politiche e del loro effetto in termini di sistematiche violazioni dei diritti fondamentali.

Il materiale prodotto – video-fotografico e di testo – focalizzato su casi paese centrali tra quelli di origine e transito delle rotte, quali Libia, Niger, Sudan, Egitto e Tunisia, viene diffuso in attività internazionali di advocacy, comunicazione e supporto al contenzioso strategico.



Il **Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS)** è un'organizzazione indipendente, fondata nel 1993, che difende i diritti umani e la democrazia nel Medio Oriente e nel Nord Africa (MENA) attraverso l'emancipazione dei difensori locali. Presente a Tunisi, Il Cairo, Bruxelles, Ginevra e New York, il CIHRS si concentra sui diritti politici e civili, sulla protezione dello spazio pubblico, sulla giustizia e sulla responsabilità. Di fronte ad una società civile debole e isolata, il CIHRS ha lanciato la piattaforma della Libia nel 2016 come uno spazio sicuro per rafforzare e mobilitare i difensori dei diritti libici. Nel 2019, CIHRS e la piattaforma hanno pubblicato la propria tabella di marcia per la riforma. Questo evento fa parte degli sforzi della piattaforma per combattere l'impunità in Libia.

Informazioni sull'incontro

Il convegno è rivolto ad associazioni e avvocati che nel settore del contenzioso strategico e in quello dell'advocacy lavorano a strumenti di reazione contro le violazioni dei diritti umani dei migranti a seguito della chiusura della rotta libica. Tramite accordi internazionali, rafforzamento delle autorità di confine, sostegno politico ed economico, contrazione e criminalizzazione delle attività di soccorso, un numero sempre maggiore di cittadini stranieri e rifugiati sono bloccati nelle carceri libiche dove sono sottoposti a trattamenti disumani e degradanti.

Durante l'incontro si analizzano le possibilità di adire le corti nazionali ed internazionali per la tutela dei diritti, chiamando in causa gli stati europei ed africani per complicità, violazione delle norme sulla protezione dei rifugiati e dei diritti umani, commissione di gravi illeciti internazionali. Si pongono le base pratiche per la creazione di una piattaforma di collaborazione internazionale per la condivisione di conoscenza, strategia di azione e progettazione.

ASGI

www.asgi.it
info@asgi.it

Associazione Studi Giuridici Immigrazione

asgi_it

Progetto Sciabaca

Giulia Crescini crescini.g@gmail.com
Diletta Agresta sciabaca@asgi.it

ARCI

<https://www.arci.it/documento/la-pericolosa-relazione-tra-migrazione-sviluppo-e-sicurezza-per-esternalizzare-le-frontiere-in-africa-il-caso-di-sudan-niger-e-tunisia/>

Progetto #externalisationpolicieswatch

Sara Prestianni prestianni@arci.it

Monitoring of externalization policies on immigration

CIHRS

info@cihrs.org
Karim Salem karim@cihrs.org



Violazioni dei diritti umani a seguito della chiusura della rotta libica: i rimedi giurisdizionali e le responsabilità giuridiche dell'Italia e della Libia

15-16 marzo 2019

Hotel Golden Tulip El Mechtel
Tunisi

Con il sostegno di Fondazione Charlemagne,
Fondazione Haiku Lugano, Fondo Fuocoammare, Sida
e Open Society Foundations



Programma

15 Marzo 9.00-19.30

- 9.00-10.00 Presentazione
Sciabaca – Oltre il Confine
Lorenzo Trucco - *Presidente ASGI*
Stefania Mancini - *Fondazione Charlemagne*
#externalizationpolicieswatch
Sara Prestianni - *ARCI*
Giovanna Castagna - *Senior Program Specialist, Open Society Initiative for Europe*
Ziad Abdel Tawab - *Deputy director CIHRS (Cairo Institute for Human Rights Studies)*
- 10.00-10.30 Relazione di sintesi dei principali profili giuridici dei processi di esternalizzazione con particolare riguardo alla rotta libica.
Giulia Crescini - *ASGI*

10.30-13.30

PRIMO PANEL

Moderata: **Sara Prestianni** - *ARCI*

CORTE AFRICANA DEI DIRITTI UMANI E DEI POPOLI: PROCEDURE E CONTENUTI DELLA TUTELA GIURIDICA CONTRO LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI IN LIBIA

- 10.30-10.50 Modalità di azione della commissione e della corte africana dei diritti umani e dei popoli in materia di protezione dei diritti dei migranti
Sahli Fadel Maya - *Membro della Commissione Africana sui Diritti Umani e dei Popoli; Relatore Speciale su rifugiati, richiedenti asilo, migranti e sfollati interni; avvocato e professore di Diritto Internazionale (Università di Algeri)*
- 10.50-11.10 Meccanismi di advocacy e contenzioso presso commissione e corte africani dei diritti umani e dei popoli
Ulrich Stege - *International University College di Torino (IUC)*
Sara Prestianni - *ARCI*
- 11.10-11.30 Dibattito
- 11.30-12.00 Pausa
- 12.00-12.20 Le violazioni dei diritti umani dei migranti in stato di detenzione, in fase di sbarco o comunque presenti sul territorio libico
Libyan Platform (LP) coalition
- 12.20-12.40 I rimedi giurisdizionali interni alla Tunisia per la tutela dei migranti, in particolare quelli respinti in mare
Siham El Mabrouk - *Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme*
- 12.40-13.00 Dibattito
- 13.00-14.00 Pausa pranzo

14.00-16.00

SECONDO PANEL

Moderata: **Salvatore Fachile** - *ASGI*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: SINTESI DELLA CASISTICA RILEVANTE IN MATERIA DI BLOCCO DELLA ROTTA LIBICA E ANALISI DELLE POSSIBILITÀ DI CONTENZIOSO ATTIVATO DAI MIGRANTI PRESENTI IN LIBIA

- 14.00-14.20 Le violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione ai procedimenti di esternalizzazione delle politiche europee
Ulrich Stege - *International University College di Torino (IUC)*
- 14.20-14.40 Le sfide: accesso alla detenzione e ai punti di sbarco di avvocati e associazioni; focus sulle minacce dei gruppi armati
Libyan Platform (LP) coalition
- 14.40-15.00 Dibattito
- 15.00-15.20 La presentazione del ricorso di urgenza alla CEDU per persone respinte in Libia
Andrea Spagnolo - *Ricercatore di diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino*
Loredana Leo - *ASGI*
- 15.20-15.40 L'istituzione della zona SAR libica: profili giuridici e pratici
Charles Heller - *Forensic Oceanography/MIGREUROPE*
Alessandra Annoni - *Professoressa associata di diritto internazionale, Università di Ferrara*
- 15.40-16.00 Dibattito
- 16.00-16.30 Pausa

16.30-19.30

TERZO PANEL

Moderata: **Karim Salem** - *CIHRS*

LA RESPONSABILITÀ DAL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DEL DIRITTO PENALE INTERNO: CORTE PENALE INTERNAZIONALE, GIURISDIZIONE UNIVERSALE E RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

- 16.30-16.50 I profili sostanziali e procedurali del ricorso alla Corte Penale Internazionale
Alison Whifford - *Associate Trial Lawyer, Prosecution Division, Ufficio del Procuratore Corte penale internazionale*
- 16.50-17.10 Responsabilità giuridica innanzi alla corte penale internazionale contro la violazione dei diritti umani dei migranti in Libia
Chantal Meloni - *Professore associato, International Criminal Law (Università degli Studi di Milano), Legal Advisor ECCHR, International Crimes and Accountability*

- 17.10-17.30 I procedimenti penali celebrati in Italia per le violazioni dei diritti dei migranti in Libia e in mare
Luca Maserà - *Giurista e professore di diritto penale presso l'Università degli Studi di Brescia*
- 17.30-18.00 Dibattito
- 18.00-18.20 Responsabilità giuridica delle organizzazioni internazionali nei centri di detenzioni libici
Andrea Spagnolo - *Ricercatore di diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino*
- 18.20-18.40 Quale giustizia in Europa per i crimini commessi in Libia?
Ingrid Meffon - *Avvocato, Membro di Avvocati senza frontiere Francia*
- 18.40-19.00 Gli abusi sessuali a danno dei cittadini stranieri sulla rotta della migrazione: quali risposte apportare?
Celine Bardet - *Giurista Internazionale, Fondatrice e Direttrice di WWOW We Are NOT Weapons of War*
- 19.00-19.30 Dibattito

16 Marzo 9.00-12.00

9.00-12.00 Focus groups

I temi dei gruppi sono:

Il contenzioso davanti alla Corte Africana dei Diritti Umani e dei Popoli: prospettazione di un case - law ed organizzazione di un gruppo di avvocati per l'implementazione effettiva del contenzioso ipotizzato
Moderata: **Ulrich Stege** - *International University College di Torino (IUC)*

Il contenzioso davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo da parte di persone che si trovano sul territorio libico: le sfide e le opportunità di collaborazione
Moderata: **Cristina Laura Cecchini** - *ASGI*

Il contenzioso davanti le corti nazionali europee avverso i rimpatri: creazione ed organizzazione di un gruppo di avvocati dei paesi di origine e di destinazione per l'attivazione congiunta e transfrontaliera di contenzioso allo scopo di prevenire il rimpatrio o per la tutela di persone già rimpatriate.
Moderata: **Luca Maserà** - *Giurista e professore di diritto penale presso l'Università degli Studi di Brescia*

Advocacy, Strategie per allertare governi e società civile sulle violazioni dei diritti umani conseguenti alle politiche di esternalizzazione
Moderata: **Sara Prestianni** - *ARCI*

12.00

Conferenza Stampa