



Dicembre 2021

Inquadramento giuridico. Le violazioni di Italia e Libia degli artt. 2 e 6 della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)

2. Rimpatri volontari o espulsioni mascherate?

Il 3 dicembre 2021, due donne di nazionalità nigeriana vittime della tratta internazionale a scopo di sfruttamento sessuale, con il sostegno degli avvocati ASGI Giulia Crescini, Cristina Laura Cecchini e Luce Bonzano e del NULAI - Network di cliniche legali nigeriane, hanno presentato ricorso contro Italia e Libia al Comitato delle Nazioni Unite CEDAW. Le donne sostengono che i due paesi hanno violato gli articoli 2 e 6 della Convenzione per i diritti delle donne - il diritto alla non discriminazione e alla protezione dallo sfruttamento della prostituzione - e di averle sottoposte a una forma di espulsione “mascherata” che le ha esposte a ulteriori rischi determinati dal ritorno nel paese di origine, tra cui quello di essere nuovamente trafficate.

Nel prosieguo si mettono in evidenza i ragionamenti giuridici e le considerazioni di fatto che sono alla base del ricorso presentato al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne.

In questo documento, si osserva come Libia e Italia possano essere considerate responsabili del rimpatrio delle due ricorrenti in Nigeria – materialmente disposto da OIM e reso possibile dai finanziamenti italiani e dal sistema di detenzione e sfruttamento libico che non ha lasciato alle due ricorrenti nessun'altra possibilità di scelta se non quella di tornare nel proprio paese di origine esponendole al rischio di successive persecuzioni.

Nel documento precedente, si analizza invece come l'attività di blocco generale dei migranti in Libia, strutturato politicamente e finanziariamente dall'Italia, abbia posto le basi per la creazione di un modello economico basato sullo sfruttamento dei migranti in Libia. Da questo sistema, nel quale si sono trovate le ricorrenti, e dalle condotte a questo riconducibili derivano le violazioni attribuibili ad Italia e Libia.



2.1 Il contesto normativo ed il contenuto degli obblighi

Gli Stati parte della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) hanno l'obbligo sia individualmente sia collettivamente di impedire che le donne e le ragazze siano esposte a violazioni dei loro diritti della Convenzione commesse da persone private e attori non statali.

Tra gli attori non statali sono comprese anche le organizzazioni internazionali e tra queste l'OIM, il cui operato è oggetto del presente ricorso.

Precisamente, l'articolo 2 lett. e) della Convenzione prevede che gli Stati parte devono prendere *"tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa"* tra cui rientra **l'esposizione al rischio di respingimento e di sottoposizione a tratta** al fine dello sfruttamento.

Gli Stati, per raggiungere tali scopi, hanno anche l'obbligo di agire con la dovuta diligenza e, sebbene non vi sia un contenuto predefinito, la giurisprudenza e le raccomandazioni del Comitato indicano che rientrano senz'altro nel concetto di *due diligence* l'astenersi dall'eseguire, sponsorizzare o condonare qualsiasi pratica, politica o misura che violi la Convenzione; l'adozione di piani d'azione completi e meccanismi di attuazione per la realizzazione pratica dei diritti della CEDAW; l'indagare, il perseguire e il punire i colpevoli e quindi il fornire riparazione alle vittime di violenza.

Infine, nello specifico contesto delle vittime di tratta il Comitato ha richiamato il dovere dello Stato di identificare, assistere e proteggere le sopravvissute alla tratta; **prevenire la rivittimizzazione garantendo le donne vittime di tratta contro il ritorno forzato nel loro paese d'origine**; migliorare la cooperazione con gli Stati riceventi per assicurare che il rimpatrio veramente volontario dei cittadini vittime di tratta sia facilitato attraverso processi standardizzati e una comunicazione efficace tra le autorità e i funzionari coinvolti.

2.2 La situazione di fatto e il suo inquadramento giuridico: l'espulsione mascherata e il finanziamento dell'Italia ad OIM

Nel ricorso al Comitato è stata illustrata la vicenda di due donne nigeriane vittime di tratta alle quali, dopo un lunghissimo periodo di schiavitù e detenzione in Libia, è stata offerta da OIM la possibilità di accettare il rimpatrio assistito nel loro paese di origine, la Nigeria.

Quello che si contesta nel presente ricorso è che il **rimpatrio avvenuto non sia stato volontario**, bensì debba considerarsi un'**espulsione mascherata da rimpatrio volontario** seguendo la



definizione fornita dalla Commissione di diritto internazionale (ILC) delle Nazioni Unite: *"la partenza forzata di uno straniero da uno Stato risultante indirettamente da un'azione o un'omissione attribuibile allo Stato, anche quando lo Stato sostiene o tollera atti commessi da suoi cittadini o da altre persone, con l'intenzione di provocare la partenza di stranieri dal suo territorio non in conformità con la legge"*.

A) La detenzione, il consenso e il rischio di re-trafficking

Nei casi di cui ci si occupa l'offerta di aderire al programma di rimpatrio volontario è avvenuto mentre le due ricorrenti si trovavano in detenzione e dopo molti mesi di riduzione in schiavitù. Il rimpatrio volontario è stato presentato come **l'unica possibilità di uscire dalla detenzione** e non vi è stata alcuna valutazione circa **i rischi di persecuzione** che le due donne avrebbero incontrato in caso di rientro in Nigeria.

Come noto, in Libia i cittadini stranieri sono sottoposti ad una condizione di detenzione generalizzata e a tempo indeterminato, caratterizzata da violenze inaudite. Ciò è tanto più comprensibile laddove si consideri che la **Libia non ha una legge sull'asilo**, non ha ratificato la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 e non ha formalmente riconosciuto l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR).

Il Relatore speciale per la Tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli e disumani, degradanti delle Nazioni Unite ha sottolineato il rischio reale che **condizioni particolarmente dure di detenzione** e il ricorso alla tortura o ad altri trattamenti disumani o degradanti durante il trattenimento possano **essere utilizzati anche per forzare la volontà** delle persone detenute ad accettare qualsiasi condizione posta dai carcerieri¹.

La sussistenza di tale rischio è ampiamente evidenziata anche dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani nel *Back Ground Paper* del 2018 *"Protecting the human rights of migrants in the context of return"*, il quale, proprio con riferimento alla volontarietà dei rimpatri e ai rischi connessi alla sua assenza, ha sottolineato come *"il consenso non può essere considerato in alcun modo una mera accettazione della procedura ma deve consistere in una decisione volontaria supportata da una informazione completa"*. *"Deve inoltre realizzarsi una situazione in cui siano rispettate in maniera piena l'autonomia individuale, l'autodeterminazione e la dignità umana. In caso contrario si tratta di rimpatri forzati che sono spesso erroneamente giustificati da teorie della necessità o del best interest della persona coinvolta e che possono produrre al contrario violazioni gravi dei divieti di tortura e trattamenti inumani e degradanti."*

La situazione è ancor più grave per le donne nigeriane vittime delle reti del crimine internazionale organizzato e sequestrate nelle cd. *"connection house"* in Libia, luoghi deputati a materializzare il potere padronale degli sfruttatori e trafficanti sulle donne, degradate a *res* attraverso abituali

¹ Human Rights Council, Report on the Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman, Degrading Treatment or Punishment, A/HRC/37/50, 28 February 2018



torture, violenze sessuali e deprivazioni, per annullarne la volontà e costringerle alla prostituzione. Luoghi nei quali le donne sono anche oggetto di vendita e scambio, finendo nelle mani di soggetti che agiscono per le autorità libiche nei centri di detenzione.

Il segretario generale delle Nazioni Unite denuncia, inoltre, l'assenza di indagini e perseguimento dei casi di violenza sessuale perpetrata nei confronti delle donne straniere detenute, l'assenza di protezione, meccanismi di tutela giudiziaria e riparazione così come l'assenza di livelli minimi di supporto sanitario, psicosociale e legale.

In tale contesto alle due ricorrenti non è stata mai data la possibilità di presentare domanda di protezione e quindi rivolgersi ad UNCHR.

Sul punto occorre precisare che è senz'altro noto che tra le migranti presenti sul territorio libico, soprattutto nigeriane, **vi sia un numero altissimo di donne rifugiate (anche in ragione dell'esposizione a forme di tratta a scopo di sfruttamento sessuale)** che, in caso di rimpatrio in Nigeria corrono il fondato rischio di essere esposte a forme di persecuzione e gravissime violazioni dei loro diritti fondamentali in ragione della loro appartenenza di genere.

Parimenti è fatto accertato che le donne migranti presenti in Libia siano vittime di tratta tanto che risulta da tutti i rapporti internazionali redatti in materia. Nello specifico the *Independent Anti-Slavery Commissioner Annual Report 2016-2017 (IASC Annual Report 2016/2017)*, ricorda come in virtù dei dati forniti proprio dall'OIM *"oltre l'80% delle donne nigeriane intercettate nella rotta mediterranea è esposta alla tratta e destinata allo sfruttamento attraverso i Paesi di transito (compresa la Libia) e in Europa specialmente in Italia."*

È in tale contesto che OIM ha ritenuto di poter ricevere un valido consenso da parte delle odierne ricorrenti e quindi di poter effettuare un rimpatrio effettivamente volontario.

Al contrario, già la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza N.A. ha condannato la Finlandia per un rimpatrio volontario condotto da OIM di un cittadino iracheno. La Corte ha ritenuto che il rimpatrio dell'uomo non potesse considerarsi "volontario", in ragione della situazione di detenzione in cui si trovava e della mancanza di possibili alternative se fosse rimasto in Finlandia, dalla quale sarebbe comunque stato rimpatriato forzatamente. La sentenza costituisce un importante precedente in tema di rimpatri "volontari", affermando che lo Stato che li effettua è comunque tenuto a valutare attentamente se così facendo espone la persona al rischio di violazione di diritti umani fondamentali.

B) Il finanziamento italiano dei progetti di rimpatrio OIM senza garanzie. Il precedente ricorso al TAR di ASGI, Differenza Donna e Spazi Circolari

Già a partire dal 2018 OIM ha ricevuto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale italiano finanziamenti per implementare il progetto di rimpatrio volontario dalla



Libia nei paesi di origine². Tra i destinatari di questi progetti rientravano anche le donne vittime di tratta nigeriane.

Alla luce del rischio che cittadine meritevoli di protezione fossero rimpatriate in paesi di origine a rischio di persecuzione, ASGI ha richiesto al MAECI di fornire informazioni sulle garanzie imposte ad OIM affinché l'attività svolta non esponesse a violazioni del diritto di asilo.

Il governo italiano ha risposto alle richieste specificando di non **effettuare alcun accertamento** in merito agli interessi coinvolti, alla sussistenza di meccanismi per valutare l'effettiva volontarietà dell'adesione alla misura da parte delle destinatarie del programma di rimpatrio e delle ricadute dell'azione in termini di violazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale in materia di diritti umani in particolare sulla violazione del principio di *non refoulement* e gli obblighi di protezione delle vittime di tratta.

Dalle informazioni raccolte è possibile dire che **non sono state in alcun modo valutate le specifiche e concrete condizioni in cui avvengono i rimpatri** ai fini della decisione di finanziare i rimpatri dalla Libia neppure quando è stato evidente dagli stessi risultati presentati dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni che la prima nazionalità coinvolta dalla misura fosse la Nigeria, paese tristemente noto per essere il Paese da cui provengono la maggioranza delle donne vittime di tratta. Il MAECI nel momento in cui ha deliberatamente deciso di non effettuare alcuna istruttoria e non verificare né la situazione in cui viene implementata la misura né le modalità con cui si realizza nei confronti delle donne nigeriane ha finanziato una misura che con molta probabilità, se non certezza, è idonea a violare il principio di *non refoulement* e il rischio di re – trafficking. È evidente come il Ministero, nell'adottare qualsivoglia provvedimento amministrativo, avrebbe dovuto al contrario effettuare tale valutazione e richiedere e ottenere informazioni circa l'assenza della violazione o per evitare che in concreto l'atto adottato realizzi scopi diversi rispetto a quelli per cui è stato emesso.

Per questo ASGI, Differenza Donna e Spazi Circolari hanno presentato due ricorsi al TAR Lazio contro i finanziamenti del MAECI ad OIM ed il procedimento è ancora pendente.

C) L'inquadramento giuridico della situazione di fatto

L'articolo 10 c. 1 del progetto di articoli dell'ILC afferma che "*qualsiasi forma di espulsione mascherata*" è proibita. L'ILC specifica che tale divieto deriva "*dal diritto internazionale*" in quanto, "*in sostanza, [un']espulsione mascherata viola i diritti umani dello straniero in questione, compresi i diritti procedurali*". A loro volta, i migranti che vengono così espulsi sono soggetti alla piena protezione del principio di non-refoulement, al divieto di espulsione collettiva e al diritto ad un ricorso effettivo.

² <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Microsoft-Word-scheda-accessi-OI-finale.docx.pdf>



Ciò significa che **gli Stati parte della CEDAW hanno anche l'obbligo di assicurare che il loro apparato giuridico e amministrativo garantisca permanentemente le donne vittime di tratta contro le espulsioni mascherate**. Devono anche impedire ad attori non statali di commettere espulsioni mascherate di donne vittime di tratta a rischio di essere ritrafficate. Questo obbligo si estende sia alle situazioni di sostegno che di mera tolleranza, quando "*costituite [da] un'azione o un'omissione imputabile allo Stato... con l'intenzione di provocare la partenza degli stranieri*". In particolare, ciò include il sostegno offerto ad attori non statali o a privati che materialmente rimpatriano il migrante senza offrire alcuna reale alternativa al ritorno.

Gli Stati devono anche rispettare e proteggere le donne vittime di tratta da espulsioni mascherate situate al di fuori del loro territorio quando queste hanno il potere di avere un impatto diretto e ragionevolmente prevedibile sul godimento da parte di dette donne del loro diritto ad essere libere dalla tratta. Questa interpretazione della giurisdizione si basa sulla "speciale relazione di dipendenza" (da giurisprudenza CDU) che lega gli Stati agli individui indipendentemente dal luogo in cui si trovano tali individui, quando sono direttamente interessati dalle decisioni prese dall'autorità statale in un modo che era ragionevolmente prevedibile alla luce degli obblighi pertinenti di tale Stato.

Per concludere, nel Commento generale n. 36, il CDU ha stabilito che gli Stati devono "*adottare misure legislative e di altro tipo appropriate per garantire che tutte le attività che si svolgono in tutto o in parte nel loro territorio ... ma che hanno un impatto diretto e ragionevolmente prevedibile ... fuori dal loro territorio*" siano coerenti con il Patto.

2.3 Le violazioni della convenzione da parte dell'Italia e della Libia

In tale contesto si inseriscono le violazioni contestate alla Libia e all'Italia in merito al rimpatrio in Nigeria, dove le donne sono esposte a persecuzioni.

A) La Libia

La Libia, che ha la giurisdizione territoriale sulle donne rimpatriate, ha violato sia il dovere di non respingere le ricorrenti attraverso espulsioni mascherate, sia il dovere di prevenire la loro esposizione a questa violazione. Nello specifico la Libia ha lasciato le ricorrenti senza alternative reali se non il ritorno nel loro paese d'origine attraverso il programma VHR dell'OIM, nonostante il rischio reale di essere nuovamente trafficate e la coercizione ad accettare di iscriversi al programma VHR dell'OIM.

B) L'Italia

L'Italia è responsabile di aver violato la convenzione nel momento in cui ha permesso ai suoi apparati giuridici e amministrativi di non garantire le donne contro l'espulsione mascherata, tramite omissione o azioni.



Sotto questo profilo può dirsi che **è stato offerto ad OIM il sostegno materiale e finanziario** affinché il rimpatrio avvenisse e **senza esercitare alcun controllo sull'utilizzo dei fondi**, tanto che sono stati utilizzati in modo contrario al diritto di asilo e al divieto di discriminazioni contro le donne vittime di tratta. L'Italia ha dato prova di non avere un apparato giuridico e amministrativo che garantisca il rispetto del dovere di impedire che le donne trafficate siano esposte alle violazioni della CEDAW, compresi il non-refoulement e la tratta.

Al contrario è accertato il sostegno non solo ad OIM ma anche alla Libia, la quale come visto ha violato gli obblighi di protezione previsti dalla CEDAW.