

Esposto alla Corte dei conti europea in relazione all'errato utilizzo dei fondi europei per il progetto "Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia" finanziato dall'EUTF for Africa

Global Legal Action Network (GLAN)

Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI)

Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI)

27.04.2020

Nota sulla traduzione

La versione originale del documento di seguito riportato è in lingua inglese e reperibile online nei siti di [GLAN](#), [ASGI](#) e [ARCI](#). Questa versione in lingua italiana è frutto di traduzione non professionale fatta da volontari al fine di agevolare la diffusione dei contenuti.

GLAN, ASGI, ARCI, Esposto alla Corte dei conti europea in relazione all'errato utilizzo dei fondi europei per il progetto "Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia" finanziato dall'EUTF for Africa

Indice

Introduzione

1. L'illegalità del programma IBM: l'abuso di fondi e l'indebolimento dell'autorità del Parlamento europeo
2. Mancato rispetto dei diritti umani: carenze procedurali e sostanziali
 - 2.1 Mancanza di valutazioni specifiche riguardanti i diritti umani
 - 2.2 Approvazione invalida della seconda fase di IBM
 - 2.3 Inadeguato affidamento sulla cooperazione italo-libica
3. Mancato condizionamento del sostegno finanziario al rispetto dei diritti umani
 - 3.1 L'insufficiente bilanciamento dell'attività di formazione
 - 3.2 Assenza di un quadro per gli attori umanitari che tenga conto delle situazioni di conflitto
 - 3.3 L'affidamento degli Stati membri alle procedure di *due diligence* dell'UE
 - 3.4 Conseguenti violazioni del diritto internazionale da parte dell'UE e degli stati membri
4. I gravi e dannosi effetti dei finanziamenti dell'UE
 - 4.1 Condizioni deterioranti per rifugiati e migranti in Libia
 - 4.2 Responsabilità dell'UE per le violazioni del diritto internazionale
5. Mancanza di trasparenza nell'uso dei fondi dell'UE
 - 5.1 Documenti e informazioni richiesti all'UE
 - 5.2 Informazioni richieste alle autorità italiane

Conclusioni e richieste

Introduzione

1. Il seguente esposto porta all'attenzione della Corte dei conti le violazioni dei regolamenti finanziari dell'UE e dei trattati commesse attraverso il 'Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per promuovere la stabilità a lungo termine e contrastare le cause profonde della migrazione irregolare e dei trasferimenti forzati in Africa' (di seguito: EUTFa), in particolare in relazione al programma "Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia" (IBM) nell'ambito della finestra nord-africana dell'EUTFa.¹ Gli obiettivi dichiarati del programma IBM prevedono di: "migliorare la capacità libica di controllare i propri confini e provvedere al salvataggio in mare, coerentemente con gli obblighi e le norme internazionali in materia di diritti umani".² L'EUTFa ha fornito una prima tranche del finanziamento del programma IBM per un importo di 46.300.000 EUR a luglio 2017 ed una seconda tranche per un importo di 45.000.000 di EUR a dicembre 2018, prevista fino al 13 dicembre 2021.³

2. I fondi sono messi a disposizione dei partner esecutivi del programma - il Ministero dell'interno italiano, al quale si è unito nell'implementazione della seconda fase del programma il Centro Internazionale per lo Sviluppo delle Politiche Migratorie (ICMPD), un'organizzazione internazionale con sede a Vienna - e sono utilizzati per attività a beneficio delle autorità libiche.⁴ Il finanziamento nell'ambito del programma IBM rende l'UE ed i suoi Stati membri complici delle violazioni derivanti dalla cooperazione dell'Italia con gli attori libici, responsabili di gravi e ampiamente documentati abusi sui diritti umani di migranti e rifugiati. L'esposto dimostra come l'implementazione del programma IBM comporti gravi violazioni dei regolamenti finanziari dell'UE, dei trattati istitutivi dell'Unione e della Carta dei Diritti fondamentali.

3. In prima istanza, l'esposto dimostra che il programma IBM finanziato nell'ambito dell'EUTFa è illegittimo a causa dello sviamento di fondi europei destinati allo sviluppo per finalità quali il controllo e la sicurezza dei confini, incompatibili con i requisiti giuridici del Fondo Europeo di Sviluppo (EDF), che rappresenta la maggior fonte di finanziamento dell'EUTFa (sezione 1). Tali requisiti, contenuti all'art 1 (2) del Regolamento 2015/322 recante disposizioni sull'EDF, e nei regolamenti degli ulteriori fondi che compongono l'EUTFa – quali lo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI) e lo Strumento Europeo di Vicinato (ENI) – sono riassunti di seguito e discussi in dettaglio nella Sezione B del parere allegato.

4. In seconda istanza, l'esposto sostiene che la base giuridica applicabile per l'attuazione del programma IBM è sostanzialmente deficitaria, in quanto incompatibile con i requisiti previsti negli strumenti finanziari dei fondi allo sviluppo che contribuiscono all'EUTFa (sezione 2). Il regolamento impone all'UE di a) assicurare il rispetto dei

¹ *Action fiche* del fondo fiduciario dell'UE usate per le decisioni del Comitato Operativo, "Sostegno alla gestione integrata delle frontiere e della migrazione in Libia", *Action fiche* T05-EUTF-NOA-LY-04 per la fase 1 e T05EUTF-NOA-LY-07 per la fase 2 https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-cutf-noa-ly-04_fin.pdf e <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-cutf-noa-ly-07.pdf>

² *Action fiche* T05-EUTF-NOA-LY-04, p 2.

³ Il periodo di budget è dal 26 dicembre 2022, <https://cutf.akvoapp.org/en/project/7601/>.

⁴ Un'organizzazione internazionale con 17 Stati membri attivi in 90 paesi in tutto il mondo che adotta un approccio regionale nel suo lavoro per creare cooperazione e partenariati efficienti lungo le rotte migratorie; ICMPD, Chi Siamo <https://www.icmpd.org/about-us/>.

principi di buona gestione finanziaria e garantire il controllo parlamentare; e di b) adottare adeguate garanzie per la protezione dei diritti umani dei rifugiati e dei migranti, che vengono danneggiati dall'attuazione del programma IBM.⁵ Riteniamo, inoltre, che da tali carenze derivino ulteriori violazioni degli obblighi inerenti il rispetto del diritto internazionale a cui l'UE è soggetta nell'ambito della sua azione esterna, compresi quelli previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

5. L'esposto si basa per alcuni dei suoi reclami, su un parere legale elaborato dagli esperti di diritto internazionale e dell'UE Prof. Dr. Phillip Dann e Dr. Michael Riegner della Humboldt University e Lena Zagst, dell'Università di Amburgo, qui in allegato. Il parere degli esperti si riferisce al programma IBM come "azione in Libia".

6. Riteniamo che per adempiere ai propri obblighi ai sensi delle leggi dell'UE in materia di regolamentazione finanziaria ed azioni esterne, l'UE deve condizionare il proprio finanziamento della cooperazione italo-libica al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale (sezione 3). In particolare, le istituzioni dell'UE e i governi degli Stati membri devono condizionare qualsiasi finanziamento e cooperazione con le autorità libiche all'adempimento di misure concrete e verificabili che vadano verso:

- a. Il tempestivo rilascio di tutti i rifugiati e migranti detenuti arbitrariamente in Libia e la fine del sistema di detenzione automatico e indefinito.
- b. Garantire il pieno accesso dell'UNHCR in tutto il paese alle persone in condizione di fragilità e la possibilità per UNHCR di svolgere il proprio mandato nella sua interezza, indipendentemente dalla nazionalità dei beneficiari.
- c. La firma e la ratifica della Convenzione sui rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967, seguita dall'adozione e attuazione di una nuova normativa, nuove politiche e procedure in materia di migrazione e asilo, che prevedano la depenalizzazione dell'ingresso, soggiorno e uscita irregolare; la fine della detenzione automatica; e la creazione di un sistema di asilo che sia conforme agli standard internazionali.
- d. L'istituzione di un monitoraggio indipendente, imparziale e trasparente delle violazioni dei diritti umani nei confronti di rifugiati e migranti in Libia, con l'obiettivo di garantire la responsabilità degli attori statali e non statali.⁶

Considerate le attuali circostanze e fino all'entrata in vigore di tali revisioni, il programma dovrebbe essere sospeso.

⁵ Si vedano le disposizioni sul diritto internazionale e sugli obblighi delle istituzioni dell'UE in materia di diritti umani nel contesto della loro azione esterna: articoli 3(5), 21(1) e (3), versione consolidata del trattato sull'Europa (TFUE). Si veda la sezione C del parere degli esperti. Sugli obblighi dell'UE sui diritti umani nelle sue politiche esterne: Olivier de Schutter et al. *Human Rights Due Diligence: The Role of States* (2012). Lorand Bartels, 'The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects' 25 *European Journal of International Law* (2014) 1071; Enzo Cannizzaro, 'The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels', 25 *European Journal of International Law* (2014) 1093; Violeta Moreno-Lax and Cathryn Costello, 'The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model' in Steve Peers et al (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2014); Antal Berkes, 'The extraterritorial human rights obligations of the EU in its external trade and investment policies' *Europe and the World: A Law Review* (2018) 21.

⁶ Amnesty International and Human Rights Watch, 'Plan of Action: Twenty Steps for a Fair and Predictable Rescue System in the Mediterranean Sea', 6 marzo 2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0199612019ENGLISH.PDF>.

7. L'esposto sostiene che facendo impropriamente affidamento sulle autorità italiane e sul loro attuale quadro di cooperazione con la Libia per attuare il programma IBM (sezione 2.3) senza nessuno strumento adeguato di attenuazione del rischio, l'UE e gli Stati membri stanno assistendo a prevedibili violazioni del diritto internazionale da parte della Libia - in violazione del diritto dell'UE e internazionale (sezione 3).⁷ La riluttanza e l'incapacità delle autorità libiche di adempiere efficacemente al loro dovere di soccorso delle imbarcazioni in difficoltà nella zona di ricerca e soccorso (SAR) libica, gli abusi sistematici da parte della Guardia Costiera libica verso rifugiati e migranti soccorsi – oltre che contro membri di ONG umanitarie – sono ampiamente documentati e sono stati contestati dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (sezione 4).⁸ Tali azioni legali dimostrano come il sostegno UE alla Libia attraverso il programma IBM abbia un impatto dannoso sui diritti umani di tali individui (sezione 4.2).⁹

8. Fornendo assistenza materiale, tecnica e politica alle autorità libiche – le quali in assenza di tali aiuti non sarebbero state in grado di operare – l'UE e gli Stati membri hanno reso possibile l'intercettazione di rifugiati e migranti ed il loro ritorno a condizioni crudeli, disumane e degradanti di detenzione, tortura e schiavitù (sezione 4). Dal respingimento delle persone in Libia, è derivato il mancato accesso al loro diritto di asilo e la violazione del divieto di *refoulement*.¹⁰ Lo scambio tra funzionari UE mostra con certezza come gli stessi fossero consapevoli che il supporto alla cooperazione Italia-Libia aveva esposto l'UE alla responsabilità giuridiche per le violazioni perpetrate.¹¹

9. Le scriventi organizzazioni presentano questo esposto alla Corte dei conti europea in quanto organo incaricato di proteggere gli interessi e i diritti dei cittadini dell'UE al fine di perseguire da una parte trasparenza e *accountability* per l'uso improprio dei fondi dell'UE, e dall'altra di garantire gli obblighi europei di rispettare il diritto internazionale nelle sue azioni esterne.¹² Chiediamo che la Corte avvii una revisione del programma IBM per valutare la sua conformità al diritto dell'UE alla luce delle violazioni commesse sollevate nel presente esposto. In particolare, la Corte dovrebbe raccomandare con urgenza che:

- a. l'uso da parte dell'EUTFA di fondi europei destinati allo sviluppo per finalità quali il controllo e la sicurezza dei confini è illegittimo e incompatibile con i requisiti normativi europei;

⁷ Articolo 16 sulla responsabilità degli stati per illeciti internazionali, Commissione di diritto internazionale, 2001. Tali argomentazioni sono state avanzate da ECRE nel caso presentato da ASGI contro il sostegno finanziario attraverso il Fondo Africa per la cooperazione italo-libica in materia di immigrazione, discussa di seguito.

⁸ L'UE ha riconosciuto che le violazioni dei diritti umani in Libia sono diventate più gravi e diffuse dall'inizio della cooperazione italiana con attori libici nel 2017. Amnesty International, *Libya's Dark Web of Collusion* (2017) pp. 42-50; Human Rights Watch, *No Escape from Hell*, (2019) pp. 20-34.

⁹ Sull'impatto sui diritti umani delle azioni extraterritoriali, si veda il Comitato delle nazioni unite per i diritti umani, Commento generale 36 sul diritto alla vita ai sensi dell'ICCPR per il dovere di proteggere oltre i confini, indipendentemente dagli obblighi extraterritoriali.

¹⁰ Hirsi Jamaa e altri contro Italia [GC] No. 27765/09 (Corte europea dei diritti dell'uomo 23 febbraio 2012). Vedi anche, nella causa Sea Watch davanti al Tribunale di Agrigento, Uff. GIP, sentenza del 2 luglio 2019, giudice Vella; Procedimento penale nei confronti di Gip Catania, Nunzio Sarpietro in Open Arms, sentenza del 15.05.2019; Caso Mediterranea, Tribunale di Agrigento, 29.01.2020; e Vos Thalassa, Tribunale di Trapani, 23 maggio - 3 giugno 2019

¹¹ Corrispondenza tra Fabrice Leggeri (Frontex), e Paraskevi Michou, funzionario EU su migrazione. Daniel Howden, Apostolis Fotiadis and Zach Campbell, 'Revealed: The great European refugee scandal', *The Guardian*, 12 March 2020 <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/revealed-the-great-european-refugee-scandal>.

¹² Article 41, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (sul diritto ad una buona amministrazione).

- b. Il quadro per l'uso dei fondi di sviluppo europei da parte dell'EUTFa dovrebbe essere rivisto per garantirne l'uso corretto e legittimo, assicurando anche adeguate valutazioni dell'impatto sui diritti umani, sistemi di monitoraggio e condizionalità del finanziamento;
- c. Il programma IBM dell'EUTFa venga sospeso fino a quando le suddette revisioni non saranno in vigore, anche assicurando che la cooperazione in materia di migrazione con la Libia sia subordinata a misure concrete e verificabili per garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale.

10. Le scriventi organizzazioni sono coinvolte in azioni legali ed iniziative di *advocacy* dinanzi a organismi italiani, europei e internazionali per contestare gli impatti dannosi della cooperazione italiana con le autorità libiche, lo status dell'accordo di cooperazione Italia-Libia, l'uso illegittimo di fondi italiani e la mancanza di trasparenza da parte delle istituzioni italiane e dell'UE. Discuteremo di questi interventi nel corso dell'esposto. Quest'ultimo viene presentato a seguito degli sforzi delle scriventi organizzazioni e dei loro partner di ottenere informazioni sui processi ed i criteri per il monitoraggio e la valutazione del programma IBM, discussi nella sezione 5 dell'esposto.

1. L'illegittimità del programma IBM: l'illegittimo utilizzo dei fondi e l'indebolimento dell'autorità del Parlamento europeo

11. L'uso dei fondi comunitari tramite lo strumento dell'EUTFa destinati al programma IBM non è coerente con gli obiettivi di finanziamento per i quali quest'ultimo è legalmente consentito ai sensi del Fondo Europeo per lo sviluppo (EDF) e dagli strumenti correlati, compreso lo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (DCI) disciplinato dal regolamento 233/2014 e dallo Strumento europeo di vicinato (ENI) disciplinato dal regolamento 232 / 2014.¹³

12. L'EUTFa è finanziato da diversi fondi, tra questi il fondo per lo sviluppo europeo (EDF), ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento UE 2015/322 sull'attuazione dell'11° Fondo Europeo di Sviluppo. La principale fonte di finanziamento dell'EUTFa proviene proprio dall'EDF (circa 3,7 miliardi di euro). Pertanto, come tutte le attività finanziate dall'EDF, deve rispettare l'obiettivo primario di riduzione ed eliminazione della povertà.¹⁴ Tali obiettivi di finanziamento costituiscono stringenti limiti giuridici per l'impiego dei fondi, impiego che deve essere attuato nel rispetto l'autorità finanziaria del Parlamento europeo. La stessa Corte di giustizia dell'UE ha fatto riferimento a tali limiti per annullare decisioni della Commissione, specificamente in relazione al finanziamento di progetti di gestione delle frontiere, poiché il programma finanziato non era conforme agli obiettivi di finanziamento stabiliti nella legislazione applicabile.¹⁵

¹³ Si veda il parere degli esperti allegato, pp. 6-7.

¹⁴ Obiettivi di cui all'art. 1(2)(a) e (b) regolamento 2015/322 (regolamento FES") comprendono: "(i) promuovere uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile e inclusivo; (ii) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo, i diritti umani e i principi pertinenti del diritto internazionale; (iii) attuare un approccio basato sui diritti che comprende tutti i diritti umani.

¹⁵ CGUE, C-403/05, Sentenza 23.10.2007, n. 64.

13. L'eliminazione della povertà non è, in ogni caso, l'unico obiettivo del finanziamento erogato tramite la finestra nordafricana dell'EUTFA. Alcuni programmi dell'EUTFA come IBM, mentre si occupano di affrontare le cause profonde degli spostamenti forzati e della migrazione irregolare (art. 2.1 Accordo costitutivo), hanno l'obiettivo primario di sostenere le attività di controllo delle frontiere e di gestione della migrazione. Questi, da soli, non corrispondono a nessuno degli obiettivi dichiarati per i fondi EDF, DCI o ENI. La Corte di giustizia, inoltre, ha affermato che le attività di controllo delle frontiere e di gestione delle migrazioni devono dimostrare un “collegamento diretto con l'obiettivo del EDF di rafforzare gli investimenti e lo sviluppo”.¹⁶

14. Gli obiettivi generali del programma IBM includono: “sviluppare la capacità complessiva delle autorità libiche competenti e rafforzare le riforme istituzionali nei settori del controllo e della sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime”;¹⁷ “affrontare la crisi nelle regioni del Sahel e del Lago Ciad, nel Corno d'Africa e nel Nord Africa”; “sostenere tutti gli aspetti della stabilità e contribuire ad una migliore gestione della migrazione, nonché affrontare le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare, in particolare promuovendo la resilienza, le pari opportunità economiche, la sicurezza e lo sviluppo, affrontando le violazioni dei diritti umani”.¹⁸ Questi obiettivi a breve termine per il controllo dell'immigrazione sono incompatibili se non in contraddizione con i fondamentali obiettivi a lungo termine della cooperazione allo sviluppo dell'UE che sono alla base del EDF, come sancito dal trattato di Lisbona.¹⁹

15. L'illegittimità del programma IBM è un prodotto delle carenze strutturali dei sistemi e della programmazione dell'EUTFA. Tre di tali carenze, sollevate dalla sezione C (I) dell'opinione allegata, sono la mancanza di: a) una definizione chiara e coerente degli obiettivi del fondo fiduciario; b) un chiaro valore aggiunto ed evitare duplicazioni; e c) la conformità degli obiettivi del fondo fiduciario con i requisiti giuridici delle fonti di finanziamento.²⁰ Anche la Corte dei conti ha esaminato le operazioni del fondo e ha riscontrato che i reali obiettivi non affrontano le cause profonde della migrazione irregolare e non garantiscono quindi coerenza con l'EDF. Piuttosto, viene chiarito come il vero obiettivo del fondo sia quello di ridurre il numero di migranti che passano dall'Africa all'Europa.²¹

16. L'ambiguità che circonda gli obiettivi del fondo è in contrasto con il requisito del regolamento finanziario del 2018 secondo cui gli obiettivi di tutti i fondi fiduciari devono essere definiti con precisione nel loro atto costitutivo.²² Lo scopo dichiarato dell'EUTF, come strumento di emergenza a tempo limitato,²³ è di “rispondere

¹⁶ CGUE, C-403/05, Sentenza 23.10.2007, n. 66. Si veda il parere degli esperti allegato, p. 4.

¹⁷ *Action Fiche* IBM Fase 2, p. 9, para. 3.1.

¹⁸ Accordo che istituisce l'EUTFA e le sue regole interne (accordo costitutivo del EUTF) para. 15. *Action fiche* IBM fase 2, p. 6.

¹⁹ Art 208, TFUE.

²⁰ Vedi il parere degli esperti allegato, pp. 8-10.

²¹ *Ibidem*, p. 9; Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n.32/2018: Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa: flessibile, ma non sufficientemente mirato, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_IT.pdf.

²² Art 235, Regolamento finanziario 1046/2018.

²³ European Commission, Annual Accounts of the European Development Fund 2018, 26 giugno 2019 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-317-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

ai diversi livelli delle situazioni di crisi fornendo sostegno in modo congiunto, flessibile e rapido”.²⁴ La Commissione spiega la necessità di tale flessibilità per “salvare e proteggere le persone, le opportunità economiche creative ed le vie di migrazione legali”.²⁵

17. I poco stringenti obblighi di rendicontazione del fondo aumentano il rischio che l'EUTFa dirotti l'uso delle sue fonti di finanziamento, in particolare i fondi dell'EDF, verso obiettivi incompatibili, oltre a impedire il controllo finanziario e parlamentare. La mancanza di trasparenza nella programmazione dell'EUTFa ed il fatto che l'EUTFa unisca diverse risorse finanziarie in un unico conto bancario, rendono difficile, se non impossibile, controllare come vengano utilizzati i fondi specifici.²⁶

18. Lo sviamento di fondi da parte della Commissione verso obiettivi al di fuori di quelli approvati dal Parlamento, come la fornitura di servizi o attrezzature usate per minacciare o per impiegare misure letali, “vanifica la decisione parlamentare democraticamente legittimata”.²⁷ Tale incoerenza è, come sostiene il parere allegato, “non semplicemente una questione tecnica ma una violazione dell'autorità di bilancio del Parlamento europeo, e quindi un problema di equilibrio istituzionale e principio democratico all'interno del sistema istituzionale dell'UE”.²⁸ Indipendentemente dalla capacità di dimostrare il dirottamento dei fondi da parte dell'EUTFa, il regolamento finanziario del 2018 richiede che tutti i fondi fiduciari tematici, esclusi i fondi di emergenza, debbano essere approvati dal parlamento.²⁹

2. Mancato rispetto dei diritti umani: carenze procedurali e sostanziali

19. Per conformarsi al diritto dell'UE, l'EUTFa deve garantire che: a) tutti i programmi siano preceduti da una valutazione d'impatto sui diritti umani e siano attuati sulla base di misure per evitare e mitigare tali rischi, e siano accompagnati da un sistema di valutazione continuo dell'impatto sui diritti umani.³⁰ L'assegnazione dei fondi dovrebbe essere condizionata all'impegno dei partner e dei beneficiari nel rispettare i diritti umani.³¹ Tali obblighi sono sanciti dal diritto primario e secondario dell'UE.³² Il diritto primario include la Carta dei Diritti fondamentali³³ e l'obbligo dell'UE di garantire “il rigoroso rispetto del diritto internazionale”.³⁴ Il diritto secondario riguarda i regolamenti finanziari che disciplinano i fondi EDF ed ENI forniti all'EUTFa, come l'obbligo del regolamento

²⁴ Commissione europea, *Governance e Procedura: Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollati*, p. 2, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_governance_final_en.pdf. Commissione europea, documento di orientamento strategico: il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollati in Africa, 5 febbraio 2016.

²⁵ Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n.32/2018: Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa: flessibile, ma non sufficientemente mirato, p. 39.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Vedi parere esperti allegato, p. 4; sul ruolo del Parlamento europeo nella cooperazione allo sviluppo, vedi in generale P. Dann, *The law of development cooperation*, 2013, pp. 175, 468-9.

²⁸ Vedi parere esperti allegato, p. 4.

²⁹ *Ibidem*, p. 10.

³⁰ *Ibidem*, p.12

³¹ Articolo 2(4), regolamento (UE) 2015/322. Si veda anche l'articolo 2, regolamento esecutivo UE/2015/323

³² Vedi parere esperti allegato, p. 11-12.

³³ Articoli 6(3) e 51(1) e (2), Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

³⁴ Articoli 3(5), 21(1) e (3), TFUE. Vedi anche C-286/90, Poulsen v. Diva Navigation, 1992 E.C.R. I-6019, 9; e C-366/10, Air Transport Association of America, Sentenza 21 dicembre 2011, 123.

EDF di “promuovere [...] un approccio basato sui diritti che comprenda tutti i diritti umani, civili e politici, economici, sociali e culturali, al fine di integrare i principi dei diritti umani in attuazione del presente regolamento”.³⁵

20. Nonostante la gravità delle violazioni commesse dai partner libici dell'Italia, ampiamente documentate, e l'influenza dell'UE sull'Italia, il programma IBM viene attuato senza le garanzie procedurali e sostanziali necessarie per garantire che l'UE ed i suoi Stati membri non contribuiscano alle violazioni commesse dalle autorità libiche. In primo luogo, il programma è stato approvato in assenza di una valutazione d'impatto *ex ante* sui diritti umani (sezione 2.1). Da quanto reso noto dall'UE e dalle autorità italiane in merito all'attuazione del programma, nelle valutazioni e negli accordi finanziari non sono stati inclusi parametri concreti e verificabili per monitorare l'impatto sui diritti umani. Riteniamo che tali carenze comportino l'invalidità dell'approvazione della seconda fase del programma, avvenuta nel dicembre del 2018 (sezione 2.2).³⁶ Queste carenze sono in parte il risultato dell'affidamento dell'UE e degli Stati membri sulle autorità italiane, in qualità di partner di attuazione del programma, per assicurare la conformità dell'azione con il diritto dell'UE e interazionale (sezione 2.3).

2.1. Mancanza di valutazioni specifiche riguardanti i diritti umani

21. La necessità di effettuare valutazioni *ex ante* sui diritti umani per i progetti di cooperazione finanziaria è fondamentale per la capacità dell'UE di rispettare tali diritti e il diritto internazionale nelle sue azioni esterne.³⁷ Questa necessità è stabilita dall'obbligo di garantire che l'UE non contribuisca a violazioni dei diritti sostanziali, tra cui: il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali); il diritto alla vita e all'integrità della persona (artt. 2 e 3);³⁸ il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (art. 4); il divieto di schiavitù (art. 5.1); e il diritto di asilo e protezione dall'allontanamento o dall'espulsione in uno stato in cui l'individuo rischia di essere sottoposto a tortura o altri trattamenti disumani o degradanti (articoli 18 e 19).

22. Per garantire tali tutele, l'UE è tenuta a prevedere un sistema di valutazione sull'impatto che gli interventi hanno sul rispetto dei diritti umani. Per ottemperare a quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al diritto dei cittadini dell'UE di beneficiare di un'adeguata amministrazione,³⁹ è necessaria “una

³⁵ Art 2(5)(b), Regolamento UE 2015/322. Vedi anche l'articolo (4), Regolamento N 232/2014. Commissione europea, Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa: Relazione annuale 2018, Lussemburgo 2019, Sez. 13. Dies., Fondo fiduciario europeo di emergenza per l'Africa: Relazione annuale 2018, Lussemburgo 2019, Sez. 46.

³⁶ Alle scriventi organizzazioni non è stato permesso accesso a tali informazioni dal DG NEAR. Diversi Stati membri hanno richiesto meccanismi specifici di valutazione del rischio durante le riunioni del consiglio di amministrazione del Fondo fiduciario: Corte dei conti Europea, Relazione speciale 2018 sull'EUTF, sez. 16.

³⁷ Vedi l'applicazione dell'obbligo di *due diligence* alla cooperazione finanziaria dell'UE: Carla Ferstman, 21st Human Rights Due Diligence Policies Applied to Extraterritorial Cooperation to Prevent 'Irregular Migration: European Union and United Kingdom Support to Libya', German Law Journal (2020), 21, pp. 459-486. Vedi sulla *due diligence* nel diritto internazionale: Olivier de Schutter et al. Human Rights Due Diligence: The Role of States (2012). Neil McDonald, 'The Role of Due Diligence in International Law', 68 International and Comparative Law Quarterly 4 (2019) pp. 1041-1054.

³⁸ Vedi anche General Comment 36, Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sul dovere di proteggere oltre i confini, indipendentemente dagli obblighi extraterritoriali

³⁹ Decisione del Mediatore europeo nell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contro la Commissione europea relative a una valutazione d'impatto sui diritti umani nel contesto dell'accordo UE-Turchia, Strasburgo, 18 gennaio 2017.

considerazione esplicita dell'impatto dei diritti umani "per garantire la legittimità anche degli accordi informali".⁴⁰ La Corte di giustizia ha confermato l'obbligo di condurre valutazioni circa l'impatto sui diritti umani anche in relazione ad accordi commerciali, che possono portare indirettamente alla violazione di tali diritti.⁴¹ Gli esperti sostengono che tali valutazioni sono un requisito minimo per azioni esterne che comportano un possibile impatto sui diritti umani.⁴² Uno studio condotto dal Centro per gli Studi di Politica Europea (CEPS) commissionato dal Parlamento europeo, ha sostenuto che "l'elaborazione di qualsiasi tipo di [fondo fiduciario] dell'UE dovrebbe essere soggetta ad una valutazione regolare dell'impatto sui diritti fondamentali, *ex ante* e in corso"⁴³ e l'attuazione dei programmi del fondo fiduciario dell'UE deve essere "pienamente coerente con i principi generali e gli impegni giuridici dell'UE stabiliti nei trattati dell'UE [...] anche in materia di democrazia, della legge e dei diritti umani, nonché il rispetto dei principi e degli strumenti delle Nazioni Unite".⁴⁴ La stessa regolamentazione della Corte dei conti richiede che l'UE adotti misure di controllo concrete per affrontare i "rischi intrinseci" nelle attività delle agenzie dell'UE. Tali rischi comprendono la violazione dell'UE e degli Stati membri dei diritti umani, diventando complici degli atti disumani, ampiamente documentati, delle autorità libiche contro i migranti.⁴⁵

23. Garantire che la risposta alla "crisi" migratoria rispetti le leggi internazionali e sui diritti umani fa parte degli obiettivi del programma IBM. Questi includono il "miglioramento della situazione dei diritti umani per migranti e rifugiati [...] garantendo che le autorità libiche interessate da questa azione rispettino gli standard sui diritti umani nelle SOP delle operazioni SAR".⁴⁶ Le *action fiche* dell'UE per il programma IBM sostengono che "La gestione della migrazione ispirata al pieno rispetto dei diritti umani e degli standard internazionali è un obiettivo generale di tutte le attività coperte dal progetto".⁴⁷ L'*action fiche* per la prima fase del programma rileva la "difficile" situazione dei diritti umani, "in particolare le condizioni nei centri di detenzione in cui i migranti irregolari vengono portati dopo essere stati salvati", ma non l'incompatibilità intrinseca derivante dal fatto che il programma sta essenzialmente finanziando il ritorno delle persone in Libia attraverso la cooperazione tra le autorità italiane e libiche.⁴⁸ Per raggiungere gli obiettivi del programma contro la cattiva gestione e l'uso improprio dei fondi dell'UE, la Commissione deve garantire che i confini siano controllati in modo conforme al pertinente diritto internazionale ed alle norme sui diritti umani.

⁴⁰ Ibidem, para. 25.

⁴¹ Causa T-512/12 *Frente Polisario v Council*, punti 231, 241 e segg. C-266/16 *Western Sahara Campaign UK*, punti 37 e 63.

⁴² Si veda il parere degli esperti allegato, pp. 11-12.

⁴³ Parlamento europeo, dipartimento tematico per gli affari di bilancio, la supervisione e la gestione dei fondi fiduciari dell'UE, Sfide in materia di responsabilità democratica e pratiche promettenti (2018), Raccomandazione 6, p. 77, <http://aei.pitt.edu/93684/1/EUTrustFundsForEP.pdf>.

⁴⁴ Ibidem, Raccomandazione 10, p. 80.

⁴⁵ La Corte dei conti ha definito due tipi di rischi per ottenere economicità, efficienza ed efficacia che rischiano di compromettere una sana gestione finanziaria e deve pertanto essere affrontata nella concezione del programma e durante la sua attuazione: 1) rischio intrinseco alla natura (rischio intrinseco) esistente prima dei controlli esistenti e/o della risposta al rischio; e 2) rischio derivante da carenze nel controllo interno (rischio di controllo) e quindi sussistente dopo aver preso in considerazione le azioni e i controlli esistenti. Corte dei conti europea, *Risk Assessment in Performance Audit*, ottobre 2013, p. 2, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_RISK_102013/GUIDELINE_RISK_102013_E.N.pdf.

⁴⁶ Programma IBM *Action fiche* Fase 2, pp. 2-3.

⁴⁷ Programma IBM *Action fiche* Fase 1, p. 14.

⁴⁸ Vedi Human Rights Watch e Amnesty International, intervento nel caso SS e altri contro Italia, https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/hrw_amnesty_international_submissions_echr.pdf.

24. Le linee guida del 2016 fornite dall'*Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali su come ridurre il rischio di respingimento nella gestione delle frontiere esterne lavorando in paesi terzi o con essi*,⁴⁹ affrontano i modi in cui l'UE dovrebbe evitare di contribuire a serie violazioni dei diritti umani e violazioni del diritto internazionale perpetrate dai beneficiari libici del programma IBM. Un impegno per la protezione dei diritti umani faceva anche parte della “Decisione di esecuzione del programma d'azione annuale per il 2013 (parte 2) a favore della Libia”, in cui si affermava che: “Le attività del programma si concentreranno sul miglioramento dell'assetto giuridico e istituzionale, e delle capacità delle autorità responsabili sulla migrazione e sulla gestione della materia d'asilo, in linea con gli standard internazionali e le migliori pratiche per garantire che i migranti siano trattati nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità umana, ed in linea con gli standard internazionali che garantiscono la protezione internazionale”.⁵⁰

25. Nonostante questi obblighi e impegni, le considerazioni sui diritti umani sono rimaste secondarie all'attuazione dei punti focali di gestione delle frontiere e della migrazione nel programma IBM. La *action fiche* per la seconda fase del programma riconosce effettivamente che l'UE sta supportando gli attori libici coinvolti in gravi violazioni dei diritti umani, ma lo fa solo per evidenziare la “preoccupazione per la reputazione” relativa all'idea del programma da parte di terzi, e propone di affrontare tale criticità con una risposta, superficiale e limitata alle pubbliche-relazioni, di “supporto, nel dialogo con l'IOM, alla progressiva apertura di ‘spazi sicuri’ in alternativa alla detenzione, procedendo al ritmo consentito dalle condizioni e negoziando con le autorità nazionali.”⁵¹

26. Nonostante i tentativi delle scriventi organizzazioni di accedere ad informazioni sulla portata, il contenuto e lo scopo di eventuali misure di controllo specifiche sui diritti umani in atto per il programma IBM, tali informazioni rimangono ad oggi sconosciute. La risposta della Commissione del 10 ottobre 2019 alle indagini formulate dalle scriventi organizzazioni consiste in dichiarazioni generiche secondo cui i diritti umani sono presi in considerazione nel corso dell'attuazione dei programmi finanziati dall'UE, ad esempio “l'UE applica sistematicamente un approccio basato sui diritti nelle sue attività e programmi di sviluppo” e “considera i principi e le norme sui diritti umani come un mezzo e un obiettivo della cooperazione allo sviluppo”.⁵² Nell'ottobre 2018, in risposta alle domande, il Commissario Hahn ha osservato che l'EUDEL sta utilizzando una serie di misure di controllo, tra cui missioni di monitoraggio, missioni di verifica delle spese e audit finanziari, nonché un progetto di mutua responsabilità (MAP)⁵³. Ma nessuno dei documenti ricevuti dalle scriventi organizzazioni rivela il contenuto specifico di tali misure in relazione al programma IBM.

27. Il programma IBM innesca tutti e sei i “rischi reputazionali” elencati nel registro dei rischi dell'EUTFA, compreso un rischio di livello 12 (su 25) di mancanza della volontà politica, delle capacità e delle risorse dei paesi partner nel sostenere i risultati dell'EUTFA nel tempo; e un rischio di livello 16 di errata percezione che le azioni

⁴⁹ Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, orientamenti su come ridurre il rischio di respingimento nella gestione delle frontiere esterne quando si lavora in o con paesi terzi (dicembre 2016), <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/guidance-how-reduce-risk-refoulement-external-border-managementwhen-working-or>.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2013_9196_annex_en.pdf

⁵¹ Programma IBM *Action fiche* Fase 1, p. 13.

⁵² Risposta della Commissione a V. Azarova (GLAN) e G. Crescini (ASGI), 10 ottobre 2019, p. 15, (in archivio).

⁵³ Interrogazioni scritte al Commissario Hahn, rinvio nel 2017 alla Commissione, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155120/2018-1015%20DG%20NEAR%20replies%20to%20questionnaire%20HAHN%20-%20FINAL.pdf>.

finanziate dall'EUTFa sostengono l'agenda sulla sicurezza e la migrazione di paesi che violano i diritti umani.⁵⁴ Tuttavia, i documenti del programma mancano di chiarezza su come l'UE abbia affrontato tali rischi, ad esempio assicurando adeguate garanzie procedurali e sostanziali volte a mitigare il pericolo.⁵⁵ Altri progetti EUTFa hanno incluso un riferimento più esplicito ai diritti umani nei documenti costitutivi, come ad esempio il rischio di medio livello per il quale si prende in considerazione la possibilità che le violazioni dei diritti umani possano aumentare durante l'implementazione del progetto, come è stato osservato nel progetto finanziato dall'EUTFa "Gestione dei flussi migratori misti in Libia attraverso l'espansione dello spazio di protezione ed il sostegno allo sviluppo socio-economico locale".⁵⁶

28. La risposta della Commissione alle scriventi organizzazioni ricorda che le agenzie delle Nazioni Unite, nella posizione di partner incaricati dell'attuazione, sono soggette alla "Politica della *due diligence* riguardante i diritti umani" delle Nazioni Unite (HRDDP), emessa dal Segretario generale nel 2011. La "Valutazione iniziale del rischio" è stata condotta nel 2018, in conformità con l'HRDDP emesso dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 2011⁵⁷ per le operazioni dell'UNSMIL e dell'UNDP in Libia. La conclusione di tale valutazione è che "esiste un rischio reale che a Tripoli le persone nel libro paga del governo o coloro che chiedano un'affiliazione con il Ministero degli Interni o il Ministero della giustizia, possano commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani 'compreso' il diritto alla vita; la protezione contro l'arresto arbitrario e la detenzione illegale; i diritti della persona detenuta" e "divieto di tortura e maltrattamenti", *inter alia*.⁵⁸ E' stato inoltre riscontrato un "rischio reale che vengano perpetrate violazioni dei diritti ad un equo e giusto processo, alla protezione contro la detenzione arbitraria" da parte del "sistema giudiziario e giurisdizionale".⁵⁹ La valutazione del rischio conclude che le operazioni delle Nazioni Unite in Libia dovrebbero continuare "a meno che non si verificano gravi violazioni dei diritti umani o un cambiamento significativo nei fattori di rischio che le aggravino".⁶⁰ A conferma dell'esistenza di tale situazione, nella sua risposta alle scriventi organizzazioni la Commissione lamenta che, sebbene "l'UE abbia negoziato con l'OHCHR la previsione di un maggior sostegno allo sviluppo e al monitoraggio delle capacità in materia di diritti umani [...] la cooperazione prevista con l'OHCHR non ha potuto essere avviata a causa di ostacoli individuati dall'ONU".⁶¹ È ragionevole presumere che questi "ostacoli" non specificati siano collegati ai risultati delle procedure HRDDP delle Nazioni Unite, di cui l'UE è sprovvista.

29. In breve, il programma IBM viene attuato senza alcuna valutazione d'impatto *ex ante* sui diritti umani. Inoltre, tali valutazioni non sono nemmeno integrate nel monitoraggio e nella revisione del programma. Potrebbero essere stati effettuati alcuni controlli *ad hoc* sul rispetto dei diritti umani, come sembra emergere dalla risposta della

⁵⁴ Registro dei rischi EUTFa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/risk_register_eutf_0.pdf.

⁵⁵ *Action fiche*, Gestione dei flussi migratori misti in Libia attraverso l'ampliamento dello spazio di protezione e il sostegno allo sviluppo socio-economico locale (T05-EUTF-NOA-LY-03), pp. 18-19.

⁵⁶ *Action fiche* T05-EUTF-NOA-LY-03.

⁵⁷ Lettere del 25 febbraio 2013 del Segretario Generale indirizzate al presidente dell'Assemblea generale e al presidente del Consiglio di sicurezza (A / 67/775-S / 2013/110), che comunicano la politica adottata dal SG nel 2011.

⁵⁸ UNSMIL, UNDP, Sintesi della valutazione iniziale del rischio (IRA) e raccomandazioni per l'approvazione da parte della Task Force HRDDP, 14 agosto 2018, p 2, (in archivio).

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, p 3.

⁶¹ *Ibidem*.

Commissione, ma come osserveremo in seguito questi non sono decisivi per l'approvazione del programma, come confermato dalle basi e dal processo di approvazione della sua seconda fase.

2.2. Approvazione invalida della seconda fase di IBM

30. Da luglio 2017, né l'UE né le autorità di attuazione italiane per il programma IBM hanno affrontato le preoccupazioni che l'UE stia consentendo all'attuazione di gravi violazioni dei diritti umani da parte delle autorità libiche, comprese le politiche di contenimento, l'espulsione collettiva, e la sistematica, crudele e disumana privazione della libertà e conseguente tortura. Pur non avendo rivelato le relazioni di monitoraggio e le valutazioni effettuate, **l'approvazione da parte dell'UE della seconda fase del programma IBM indica chiaramente che, anche nel caso in cui siano state sollevate delle preoccupazioni in merito alle violazioni dei diritti umani, queste sono state respinte.**

31. L'UE, attraverso il programma IBM, ha incoraggiato e sostenuto i lavori per la dichiarazione di una zona SAR libica, uno studio di fattibilità per l'installazione di un MRCC libico a Tripoli ed adeguate procedure operative standard SAR nonché prove per una migliore protezione dei diritti umani dei migranti in Libia.⁶² L'approvazione della seconda fase dell'IBM si basava quindi su una valutazione positiva delle pratiche delle autorità libiche su due aspetti: a) la loro competenza, cioè capacità e disponibilità, a mantenere la recentemente dichiarata zona SAR, includendo la gestione di adeguate strutture e procedure di comunicazione a seguito della formazione e del supporto per la manutenzione delle attrezzature da parte dell'Italia e, nella maggior parte dei casi, dell'Operazione Sophia;⁶³ e b) la loro capacità di migliorare la protezione dei diritti umani per i migranti in Libia e migliorare le prestazioni in termini di rispetto di tali diritti da parte delle autorità specifiche che ricevono fondi e altri aiuti attraverso questo programma.

32. Al momento della decisione sull'approvazione della seconda fase, tuttavia, non c'erano informazioni che suggerissero che le autorità libiche potessero mantenere la zona SAR da sole. Le autorità italiane hanno costantemente dovuto rimediare a gravi carenze legate alla capacità operativa delle autorità libiche, fornendo un coordinamento ed un sostegno cruciali all'MRCC libico, come affermato dai tribunali italiani ed argomentato nel *Fondo Africa case*.⁶⁴ L'infrastruttura di comunicazione in Libia è fornita dagli ufficiali della Marina italiana fissi a

⁶² Interrogazione parlamentare, risposta data dal sig. Avramopoulos da parte della Commissione europea, Riferimento dell'interrogazione: P-003665/2018, 4 settembre 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-003665-ASW_EN.html.

⁶³ Art 1(c)(621), Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, e Ministero degli Affari Esteri italiano, Direttore Generale per gli italiani all'estero e politiche migratorie, Decreto 4110/47 del 28 agosto 2017, www.asgi.it/wpcontent/uploads/2017/11/Allegato_2.pdf. Nel giugno 2016 l'UE ha modificato il mandato dell'operazione per includervi il rafforzamento delle capacità e la formazione della LCGN. Nel novembre 2017, 195 membri del personale libico erano stati addestrati. Amnesty International, 'Dark Web of Collusion' (2017) p 45. Vedi anche, HRW e AI intervento nel caso SS, p. 5. L'operazione Sophia è stata trasformata dal 1° aprile 2020 in operazione Irini.

⁶⁴ Il coordinamento delle operazioni di soccorso da parte della Libia è affidato essenzialmente alla Marina Militare Italiana, con propri mezzi navali e con quelli forniti ai libici. Tribunale di Catania, Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, Decreto di convalida e di sequestro preventivo (27 marzo 2018), <https://www.statewatch.org/news/2018/apr/it-openarmssequestration-judicial-order-tribunale-catania.pdf>. Tribunale di Ragusa, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Decreto di rigetto di richiesta di sequestro preventivo (16 Aprile 2018) http://questionegiustizia.it/doc/decreto_rigetto_sequestro_preventivo_tribunale_Ragusa_gip.pdf. Vedi anche M. Petrillo e L. Bagnoli, 'The Open Arms case continued: New documents and Malta' (12 aprile 2018), <https://openmigration.org/en/analyses/the-open-arms-case-continued-new-documents-andmalta/>.

Tripoli, attraverso una nave della Marina italiana attraccata permanentemente nel suo porto.⁶⁵ L'MRCC libico è spesso indisponibile e – secondo funzionari politici tedeschi – non risponde alle chiamate.⁶⁶ È ospitato in una struttura aeroportuale dismessa⁶⁷ e le sue relazioni sono compilate dalle autorità italiane.⁶⁸

33. Nonostante il supporto dell'Italia, le autorità libiche non sono in grado di rispondere con competenza ed efficacia alle chiamate di soccorso delle imbarcazioni in difficoltà. L'impossibilità di potersi rivolgere alle autorità della guardia costiera libica come "un partner affidabile per il salvataggio marittimo" è stata confermata da notizie trapelate dall'operazione Sophia/EUNAVFORMED.⁶⁹ Queste ultime hanno mostrato le violazioni commesse dalle autorità della guardia costiera libica, incluso il loro coinvolgimento con i trafficanti. Hanno rivelato la loro incapacità di pagare gli stipendi al personale della guardia costiera, comportando il ridimensionamento dell'Operazione e l'esclusione delle risorse navali. Tuttavia, l'operazione è stata prorogata, fino al 31 marzo 2020.⁷⁰

34. I gruppi umanitari coinvolti nelle operazioni di salvataggio nel Mediterraneo che sono stati intervistati dalle scriventi organizzazioni riferiscono che dall'estate 2019 il JRCC libico è stato per lo più inesistente nel coordinamento e si è dimostrato incapace di identificare un luogo di sbarco sicuro. Il JRCC libico non ha risposto alle richieste di un porto sicuro, né tantomeno ha risposto assegnato un porto in Libia per lo sbarco dei sopravvissuti. La Libia ha inoltre recentemente dichiarato di non essere nella condizione di consentire lo sbarco di migranti a causa dell'attuale pandemia globale.⁷¹ Un gruppo umanitario ha riferito che le autorità libiche hanno dato loro informazioni su una barca in pericolo; non sono riusciti a intercettarla, ma nessuna ulteriore informazione anche in seguito è mai stata data dalle autorità libiche nonostante ulteriori richieste.

35. Tale sostegno non sarebbe stato problematico se non fosse stato per le sue conseguenze umane chiaramente prevedibili ed altamente dannose. A dicembre 2018, quando fu approvata la seconda fase di IBM, c'erano già numerose prove che la situazione dei diritti umani non fosse migliorata e che le autorità della guardia costiera libica non fossero in grado o non fossero disposte a gestire la zona SAR. Il supporto ha consentito da allora il perpetuarsi di continui abusi commessi dalle autorità libiche a danno dei migranti e dei membri delle ONG di soccorso, come

⁶⁵ Il Centro Operativo della Marina Militare Italiana. Vedi Italia, Marina Militare, cambio al vertice del Comando Squadra Navale. A Taranto il 12 ottobre' (10 ottobre 2019), <http://www.paeseitaliapress.it/news/10666-MarinaMilitare-cambio-al-vertice-del-comando-SquadraNavale-A-Taranto-il-12-ottobre.html>; Marina Militare Italiana "Situazione di consapevolezza della Marina Militare Italiana", http://www.marina.difesa.it/EN/operations/shade_med/Documents/shade_med_1_2016/IT_CINC_FLEET.pdf.

⁶⁶ Andrej Hunko, membro del Bundestag tedesco, governo tedesco conferma: Le autorità libiche non contattabili per il salvataggio marittimo, 25 febbraio 2019, <https://www.andrej-hunko.de/en/press/4430-germangovernment-confirms-libyan-authorities-not-contactable-for-maritime-rescue>.

⁶⁷ Lorenzo Bagnoli, 'Qual è il ruolo dell'Italia nelle operazioni della guardia costiera libica?', Internazionale, 13 November 2019, <https://www.internazionale.it/notizie/lorenzo-bagnoli/2019/11/13/italia-libia-guardia-costiera>. Le indagini dei media hanno evidenziato come le autorità della guardia costiera libica che gestiscono il MRCC abbiano utilizzato linee di navi italiane per comunicare, che le sue linee di emergenza non sono pienamente funzionanti e che i suoi ufficiali incaricati di rispondere alle telefonate spesso non parlano inglese. Vedi: <https://bit.ly/2rAAAAJ> e <https://bit.ly/2p981cH> citato d'HRW e AI, intervento nella causa SS, p. 5.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Zach Campbell, 'Europe's deadly migration strategy', Politico, 28, febbraio 2019, <https://www.politico.eu/article/europe-deadly-migration-strategy-leaked-documents/>.

⁷⁰ Consiglio d'Europa, 'EUNAVFOR MED Operazione Sophia: mandato esteso fino al 31 marzo 2020', 26 Settembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophiamandate-extended-until-31-march-2020/>.

⁷¹ Lorenzo Tondo, 'Libya says migrants stopped at sea will not be let back in', The Guardian, 10 aprile 2020 <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/10/libyan-officials-migrants-stopped-seaports-unsafe>.

l'incidente del 26 ottobre 2019 quando la guardia costiera libica ha sparato colpi di avvertimento in aria e ha puntato pistole montate contro soccorritori e migranti, documentato dalla ONG di soccorso marittimo Sea Eye.⁷²

36. Nonostante le richieste di informazioni da parte delle scriventi organizzazioni alla Commissione, rimangono poco chiare sia la natura di eventuali valutazioni e revisioni intraprese prima del dicembre 2018 sia l'approvazione della seconda fase del programma IBM e le motivazioni di tale decisione.

2.3. Inadeguato affidamento sulla cooperazione italo-libica

37. Questa controversa decisione di approvare la seconda fase del programma IBM nel dicembre 2018 è stata presa sulla base dell'errata presunzione che i fondi dell'UE fossero gestiti e utilizzati dalle autorità italiane in conformità con i trattati finanziarie dell'UE.⁷³ Tuttavia, l'affidamento dell'UE sull'Italia si è rivelato inadeguato, data la mancanza di garanzie nella cooperazione italiana con le autorità libiche, volta a permettere l'intercettazione in mare e il ritorno delle persone a condizioni violente in Libia.

38. I documenti del programma IBM si riferiscono esplicitamente agli stretti legami tra le autorità libiche e italiane e al ruolo che l'Italia ha esercitato durante questa relazione di lunga data.⁷⁴ Il programma ha lo scopo di “assicurare un supporto permanente ed efficace al GACS e al LCGPS nei loro processi di riorganizzazione”.⁷⁵ L'Italia ha fatto in modo che la Guardia Costiera e la Marina militare libiche diventassero “l'attore principale assumendo progressivamente la piena titolarità della propria area di responsabilità”⁷⁶ ottenendo così il controllo esclusivo su una zona notevolmente ampia della SAR assistendo alla sua stessa dichiarazione. I fondi dell'UE hanno contribuito ad espandere l'operazione della Marina militare italiana Mare Sicuro all'interno di “Acque interne e territoriali libiche controllate dal governo di accordo nazionale, al fine di sostenere le risorse navali libiche”.⁷⁷ L'Italia ha infatti dotato gli attori libici di un centro di coordinamento per il salvataggio marittimo (MRCC) ed ha fornito almeno sei veicoli alle autorità della guardia costiera libica (due motovedette di classe Corrubia e quattro navi di classe 500).⁷⁸

⁷² 'Libya authorities 'fire warning shots' at migrant rescue ship', Deutsche Welle, 26 ottobre 2019 <https://www.dw.com/en/libya-authorities-fire-warning-shots-at-migrant-rescue-ship/a-51001668>.

⁷³ Non abbiamo avuto accesso alla relazione di monitoraggio (ROM - Result Oriented Monitoring) nell'ambito del programma IBM a causa di restrizioni alla trasparenza.

⁷⁴ Programma IBM *action fiche* Fase 1, p. 13.

⁷⁵ Ibidem. Si veda anche l'intervento di AI e HRW nella causa SS e altri contro Italia, https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/hrw_amnesty_international_submissions_echr.pdf.

⁷⁶ 'Frontex lancia una nuova operazione nel Mediterraneo centrale', 01 febbraio 2018, <https://frontex.europa.eu/mediacentre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-mediterranean/>; EUNAVFOR MED, Report di sei mesi, 1 Giugno 2018 - 30 Novembre 2018, EEAS(2019), 18 Maggio 2019, p. 4; Vedi anche Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comando Generale del Corpo delle Capitaneria di Porto, Guardia Costiera, 'Le capacità di ricognizione nella difesa dei confini nel dominio marittimo', 28 Febbraio 2018, p. 19, <https://docplayer.it/72840151-Ministero-delle-infrastrutture-e-dei-trasporti-comando-generale-del-corpo-dellecapitanerie-di-porto-guardia-costiera.html>.

⁷⁷ Si vedano le interrogazioni parlamentari, riferimento dell'interrogazione: E-004603/2018, risposta data da Avramopoulos a nome della Commissione europea, 21 dicembre 2018, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018004603-ASW_EN.html; Commissione UE, Accordo per un'azione con un beneficiario. Numero dell'accordo - HOME/2017 /ISFB/ AG/EMAS/0051,S <https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Documents/progetti/finanziati/Grant%20Agreement%200051%20signed.pdf>; e la Delibera 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, p. 6, <https://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/250/002/INTERO.pdf>.

⁷⁸ Camera dei Deputati, XVII LEGISLATURA Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato) Resoconto stenografico, Seduta n. 28 del 1 agosto 2017, https://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2017&mese=08&giorno=01&idCommissione=0304c0304&numero=0028&file=indice_stenografico; Camera dei Deputati, Risoluzione n. 6-00338 (2 August 2017); Senato della Repubblica, Doc. XXIV n. 78 e n. 80 (2 Agosto 2017).

39. Il deferente affidamento da parte dell'UE sui partner esecutivi italiani può anche essere visto come scelta dell'UE di non concludere un accordo finanziario con le autorità italiane responsabili dell'attuazione del programma IBM.⁷⁹ La Commissione ha confermato, nella sua risposta del 26 luglio 2019 alle scriventi organizzazione, che “non esiste un protocollo d'intesa tra l'UE e le autorità libiche che costituirebbe la base e disciplinerebbe l'erogazione di fondi”, ma anche che “non è in grado di rispondere se esista un protocollo d'intesa tra qualsiasi degli Stati membri dell'UE e le autorità libiche”.⁸⁰ In assenza di qualsiasi altro strumento di cooperazione rilevante sul tema dell'immigrazione tra Italia e Libia, il programma finanziato dall'UE in questione sembra basarsi, almeno in modo informale, sul Protocollo d'Intesa Italia-Libia sulla cooperazione allo sviluppo, la lotta contro l'immigrazione illegale, il traffico di esseri umani ed il rafforzamento della sicurezza delle frontiere (MOU), per la sua attuazione da parte dell'Italia.⁸¹

40. Il MOU stabilisce, senza alcuna condizione o riserva, che “l'adattamento ed il finanziamento di [...] centri di accoglienza” sarà permesso attraverso “il ricorso a fondi messi a disposizione dall'Italia e dall'Unione Europea”.⁸² Ciò include “la formazione del personale libico all'interno dei ... centri di accoglienza per far fronte alle condizioni dei migranti illegali [sic]” (art. 2 MOU).⁸³ I potenziali impatti sui diritti umani di tale sostegno al personale libico non sono affrontati nel MOU e non vi è alcun riferimento a misure in grado di mitigare il rischio che i finanziamenti dell'UE possano contribuire alle violazioni di questi ultimi.⁸⁴ Gli incidenti che hanno portato a contestazioni pendenti contro l'Italia davanti alla Corte EDU confermano queste preoccupazioni. Il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura ha criticato la “mancanza di certezza che la cooperazione con la Guardia costiera libica da parte dell'Italia sia stata effettivamente rivista alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani” già nel dicembre 2017.⁸⁵

41. Dato il mancato assoggettamento del MOU al controllo parlamentare, la sua validità ai sensi della legge italiana è contestabile. Il 19 febbraio 2018, ASGI ha contestato legalmente la mancata presentazione da parte del governo del progetto di legge che autorizza la ratifica del Protocollo d'Intesa ai fini dell'Approvazione Parlamentare ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione italiana. Lo stesso protocollo d'intesa sostiene, all'articolo 5, che la sua esecutività dipende dall'impegno delle parti di “interpretare e applicare il presente *memorandum* in relazione agli obblighi

⁷⁹ Secondo l'*action fiche* del programma IBM fase 1, p. 16: “Per attuare questa azione, non è prevista la conclusione di un accordo di finanziamento con il paese *partner*”.

⁸⁰ Lettera di Christian Danielsson della Commissione Europea a V. Azarova (GLAN) e G. Crescini (ASGI), Re: Your application for request for information, 26 luglio 2019 (in archivio).

⁸¹ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana (firmata il 2 Febbraio 2017) <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

⁸² *Ibidem*. Nel preambolo del MOU: “Riaffermando la risoluta determinazione a cooperare nell'individuazione di soluzioni urgenti al problema dei migranti clandestini che attraversano la Libia per raggiungere l'Europa via mare, attraverso la fornitura di campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto il controllo esclusivo del Ministero libico dell'interno”.

⁸³ *Ibidem*, Art 2(2) e (3).

⁸⁴ Vedi anche: Anja Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 2 ottobre 2017, <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

⁸⁵ S.S. e altri v. Italia n. 21660/18. Caso comunicato il 26 giugno 2019 (in francese), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-194748%22%5D%7D>.

internazionali e agli accordi sui diritti umani di cui sono parti le due nazioni”. La Corte Costituzionale italiana ha dichiarato inammissibile il ricorso dell’ASGI in quanto non sollevata dal Parlamento, ma piuttosto da un gruppo di singoli membri.⁸⁶

42. La società civile italiana ed internazionale ha fatto ripetuti appelli per l’annullamento del quadro di cooperazione basato sul Protocollo d’intesa. Più recentemente, il 2 novembre 2019, 21 organizzazioni italiane ed internazionali si sono rivolte alle autorità italiane per chiedere l’annullamento dell’accordo che formalizzava i “respingimenti collettivi di persone che fuggono da guerre e persecuzioni e finanziano un sistema di campi di concentramento in Libia”. La dichiarazione delle ONG ha osservato: “La corruzione diffusa, la complicità e le infiltrazioni a livello istituzionale di individui soggetti a sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per crimini contro l’umanità, escludono l’esistenza di condizioni per rinnovare l’accordo con il governo di Tripoli”.⁸⁷

43. Il governo italiano non ha risposto adeguatamente a queste problematiche, né si è occupato delle preoccupazioni della società civile in merito agli obiettivi e agli effetti della sua cooperazione con la Libia. Gli ultimi emendamenti proposti⁸⁸ cercano di andare in questa direzione. Ad esempio, promettono di ravvivare il funzionamento del Comitato misto, istituito dal Protocollo d’Intesa per garantirne l’attuazione. Le attività del comitato rimangono tuttavia estremamente limitate, rendendolo uno strumento in gran parte non operativo.⁸⁹ Nel complesso, gli emendamenti non prevedono il cambiamento sistemico necessario per rimediare alla situazione attuale, e non sono stati ancora approvati dalla parte libica. Il 2 febbraio 2020 il *memorandum* è comunque stato rinnovato per altri tre anni. In ogni caso, il quadro di cooperazione rimarrà uno strumento di “*soft law*”, non giuridicamente vincolante che sancisce le politiche preesistenti in materia di collaborazione con le autorità libiche.⁹⁰

44. ASGI e i suoi partner hanno anche inoltre avviato un ricorso ai tribunali italiani contro il decreto 4110/47, che ha stanziato € 2,5 (dei 200) milioni dal Fondo Africa per il “supporto tecnico da parte del Ministero degli Interni italiano alle autorità libiche competenti per migliorare la gestione delle frontiere e delle migrazioni, compresa la lotta al traffico di migranti e alle attività di ricerca e salvataggio”. Il ricorso solleva due questioni principali: a) l’uso *ultra vires* dei fondi al di fuori del mandato obbligatorio del Fondo Africa, ai sensi dell’articolo 1 (621) della legge 232/2016, per ripristinare le navi della guardia costiera libica e migliorare la loro capacità di effettuare controllo delle frontiere marittime; e b) il contributo di tali fondi alle violazioni del diritto internazionale, compresa quella dei diritti umani, e il regolamento del Consiglio dell’UE del 2016 che vieta la fornitura di strumenti o equipaggiamento che potrebbero alimentare il conflitto.

⁸⁶ Ordinanza 168/2018 della Corte costituzionale sull’irricevibilità, https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2018/02/2018_2_27_ASGI_Libia_Italia_scheda-tecnica.pdf.

⁸⁷ ACLI, Lettera aperta al Governo e al Parlamento per l’annullamento del memorandum Italia-Libia, <https://www.acli.it/lettera-aperta-al-governo-e-al-parlamento-per-lannullamento-del-memorandum-italia-libia/>.

⁸⁸ Nello Scavo, ‘Esclusiva: Memorandum Italia-Libia, la bozza integrale: la partita dei fondi a Tripoli’, Avvenire, 12 febbraio 2020, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esclusiva-nuovo-memorandum-italia-libia> ; ‘Libia: Lamorgese, ‘Tripoli disponibile a rivedere accordo’, ANSA, 6 novembre 2019, http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2019/11/06/libia-lamorgese-tripoli-disponibile-a-rivedere-accordo-orfini-pd-imbarazzante_a292c9fd-16f7-4db8-8000-9a52a8c7af6b.html.

⁸⁹ Articolo 3, Italia- Libia MOU.

⁹⁰ Matteo Villa, ricercatore sulla migrazione all’ ISPI, citato in <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/deal-curbmigrant-arrivals-italy-libya-renewed-191102122821537.html>.

45. L' ICJ (International Commission of Jurists) e ECRE (European Council on Refugees and Exiles) nel loro intervento congiunto sul caso hanno messo in evidenza la responsabilità internazionale del governo italiano nel dare consapevolmente un contributo ad azioni violente imputabili alle autorità libiche;⁹¹ rilevando l'incapacità dell'Italia di astenersi dal contribuire alle violazioni più gravi (*jus cogens*) del diritto internazionale, come il divieto di tortura, la riduzione in schiavitù, il lavoro forzato. L'intervento di Amnesty International nel caso ha sottolineato come il supporto finanziario era in effetti destinato a rafforzare la capacità delle autorità marittime libiche di intercettare i rifugiati e i migranti in mare, nella piena consapevolezza che ciò avrebbe esposto tali individui a violazioni sistematiche dei diritti umani, inclusa la detenzione arbitraria, la tortura ed altri maltrattamenti. Il governo italiano ha quindi acconsentito intenzionalmente ed ha contribuito a queste gravi azioni illecite, non ponendo restrizioni o chiedendo alcuna garanzia che le attrezzature non sarebbero state utilizzate per atti contrari al diritto internazionale. Le istanze di accesso agli atti depositate da ASGI prima della presentazione del caso, per ottenere informazioni dettagliate sulle misure finanziate, sono state respinte. Il fatto che anche l'Italia abbia contribuito a progetti di soccorso attraverso il Fondo Africa è stato considerato irrilevante. A gennaio 2019 il Tribunale amministrativo del Lazio ha deciso che non aveva alcuna base per interferire nella decisione dell'amministrazione, in assenza di un errore di fatto o di diritto. Il 10 maggio 2019, l'ASGI ha presentato ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, che è ancora pendente.⁹²

3. Mancato condizionamento del sostegno finanziario al rispetto dei diritti umani

46. Per rispettare i propri obblighi e impegni ai sensi del diritto dell'UE e garantire che non contribuisca a gravi violazioni dei diritti umani, l'UE deve rispondere attivamente a tali rischi attraverso la condizionalità e le restrizioni nella progettazione e attuazione dei pertinenti programmi finanziati dall'UE. In particolare, il finanziamento dell'UE alla cooperazione italo-libica dovrebbe essere condizionato a garantire il rispetto da parte degli attori libici dei diritti umani e del diritto internazionale. In particolare, deve subordinare la continuativa cooperazione con le autorità libiche a:

- a. L'immediato rilascio di tutti i rifugiati e migranti detenuti arbitrariamente in Libia e la fine del sistema di detenzione automatica e indefinita.
- b. Il pieno e formale riconoscimento dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, UNHCR, sotto forma di un Protocollo d'Intesa che garantisca il pieno accesso dell'organizzazione alle persone di sua competenza in tutto il paese e la possibilità di esercitare il suo pieno mandato, indipendentemente dalla nazionalità di beneficiari.
- c. La firma e la ratifica della Convenzione sui rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967 e l'adozione e l'entrata in vigore di nuove leggi, politiche e procedure in materia di migrazione e asilo, che prevedono la depenalizzazione di ingressi, soggiorni e uscite irregolari; la fine della detenzione automatica; e la creazione di un sistema di asilo conforme agli standard internazionali.

⁹¹ L'art. 16 del progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati per gli atti internazionalmente illeciti del 2001, sancisce una norma del diritto consuetudinario internazionale.

⁹² Prima udienza dinanzi al Consiglio di Stato per il caso del Fondo africano <https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2019/07/Africa-Fund.pdf>.

d. La creazione di un sistema di monitoraggio indipendente, imparziale e trasparente sulle violazioni dei diritti umani contro i rifugiati e i migranti in Libia, con l'obiettivo di garantire la responsabilità degli attori statali e non statali.⁹³

47. Oltre a subordinare il finanziamento all'accettazione di tali posizioni da parte delle autorità libiche e all'impegno di intraprendere misure concrete per la loro attuazione, L'UE deve inoltre garantire che l'Italia, in quanto partner esecutivo, adotti le misure di controllo necessarie per limitare e monitorare efficacemente l'utilizzo dei fondi UE da parte delle autorità libiche. In altri contesti, l'UE ha utilizzato clausole di condizionalità negli strumenti di finanziamento esterno per conseguire obiettivi di gestione della migrazione.⁹⁴ Altri paesi hanno condizionato gli accordi di cooperazione nel campo della migrazione al rispetto della Convenzione sui rifugiati e dei diritti umani o ad un regime equivalente che preveda garanzie analoghe.⁹⁵

48. Nel caso in esame, pur essendo pienamente consapevole delle conseguenze dannose del suo sostegno alla cooperazione italo-libica ed in particolare dell'intercettazione in mare e del respingimento di persone in Libia,⁹⁶ l'UE, nel migliore dei casi, ha posto restrizioni e condizioni minime sul finanziamento alle autorità italiane. L'assenza di valutazioni specifiche sui diritti umani, discussa sopra, indica che l'impegno a sostenere il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale nel contesto dell'attuazione del programma IBM è meramente politico e di facciata. Anche se l'UE dovesse garantire che le autorità libiche abbiano fornito assicurazioni per intraprendere le riforme, le carenze sistemiche e profondamente radicate dello stato di diritto in Libia e la collusione tra i partner italiani e i trafficanti libici in mare e nei centri di detenzione,⁹⁷ metterebbero in discussione la capacità dell'UE di fare affidamento su tali assicurazioni in buona fede. Nel frattempo, l'UE non ha altra scelta se non quella di sospendere qualsiasi sostegno che vada a beneficio diretto o indiretto delle autorità libiche fino a quando, e se e solo se, tali revisioni vengono attuate.

3.1. L'insufficiente bilanciamento dell'attività di formazione

49. Non solo l'UE non è riuscita a condizionare la ricezione dei fondi europei da parte delle autorità libiche agli impegni da parte delle stesse ad attuare concrete misure per porre fine agli abusi, ma ha invece adottato una serie di iniziative politiche per incoraggiare gli attori libici a rispettare i diritti umani. Queste includono diverse settimane

⁹³ Amnesty International e Human Rights Watch, Plan of Action: Twenty Steps for a Fair and Predictable Rescue System in the Mediterranean Sea, 6 marzo 2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0199612019ENGLISH.PDF>; vedi anche: Amnesty International, Amnesty International, 'Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean', 2018).

⁹⁴ Direzione generale per le politiche interne dell'Unione, Dipartimento Tematico per gli Affari di Bilancio, Supervisione e Gestione dei Fondi fiduciari dell'UE, Sfide di responsabilità democratica e pratiche promettenti', febbraio 2018, pp. 71-72, <http://aei.pitt.edu/93684/1/EUTrustFundsForEP.pdf>.

⁹⁵ Vedi, ad esempio, la sfida dell'Alta Corte Australiana di successo dell'accordo tra il governo dell'Australia e il governo della Malesia sul trasferimento e reinsediamento' per il mancato rispetto della Convenzione sui rifugiati: querelante M70/2011 contro il Ministro per l'immigrazione e la cittadinanza (2011) 280 ALR 18. Vedi anche, Michelle Foster, Le implicazioni della soluzione malese fallita: L'Alta Corte australiana e la condivisione della responsabilità dei rifugiati al Diritto Internazionale', Melbourne Journal of International Law 13 (2012), pp. 1-29.

⁹⁶ Amnesty International, Libya's Dark Web of Collusion (2017) p. 56.

⁹⁷ Vedi, ad esempio, Associated Press, 'Making Misery Pay: Libya Militias Take EU Funds for Migrants', 31 dicembre 2019, <https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f>.

di formazione fornite all'Amministrazione generale libica per la sicurezza costiera da Frontex e EUBAM. In assenza di misure di controllo affidabili che possano limitare e condizionare l'uso dei fondi UE da parte dell'Italia, i programmi di formazione gestiti dall'UE non compensano il contributo apportato da quest'ultima e dagli Stati membri alle gravi violazioni dei diritti umani commesse da attori libici.

50. Il *training* in materia di diritti umani fa parte dell'Azione Comune di Formazione Pilota Frontex-Libia-Italia a sostegno del GACS attuata nell'ambito della cooperazione bilaterale tra Italia e Libia per "rafforzare la funzione di guardia costiera del GACS libico integrando le attività di rafforzamento delle capacità avviate nel contesto del progetto finanziato dall'EUTF".⁹⁸ I corsi di formazione sui diritti umani sono quindi collegati alle forniture di attrezzature da parte dell'Italia, compresa la consegna entro il 2020 di "navi riparate al GACS (3 su 8 già consegnate) e la formazione di ulteriori 88 membri dell'equipaggio GACS oltre ai 43 già addestrati nel 2017".⁹⁹

51. L'EUTF opera nell'ambito di un quadro di condizionalità "*more for more*", in cui viene dato un maggiore sostegno finanziario ai paesi che attuano riforme per migliorare il rispetto dei diritti umani e altre riforme necessarie per garantire il rispetto degli standard di diritto internazionale. Il principio del "non nuocere" ("*doing no harm*") e la responsabilità reciproca sono anche sanciti nei Principi per un Buon Impegno Internazionale verso Stati e Situazioni fragili, il Nuovo consenso dell'UE per lo Sviluppo, la Strategia globale dell'UE (conclusioni del Consiglio nell'ottobre 2016) e la Politica di Coerenza per lo sviluppo dell'UE.

52. Sulla base di questi strumenti, i programmi di formazione sui diritti umani non costituiscono una valida misura per attenuare il rischio che i fondi per lo sviluppo stiano effettivamente contribuendo a gravi violazioni dei diritti umani, come nel caso in esame. I suddetti programmi non possono essere neppure letti come il primo passo nell'attuazione di riforme sistemiche da parte dei beneficiari libici. Tali misure secondarie non sono sufficienti a garantire che le autorità libiche mettano fine a determinate pratiche e ne istituiscano altre, anche abrogando e promulgando leggi, come sostenuto dalla relazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa: "il fatto che la formazione sui diritti umani sia stata fornita alla Guardia costiera libica, e che sia stato fornito un supporto alle organizzazioni internazionali che lavorano in Libia, non è una risposta adeguata a questa domanda cruciale".¹⁰⁰ La formazione non è senz'altro sufficiente a costituire un approccio basato sui diritti umani, come richiesto dal regolamento EDF, e soprattutto è ampiamente superato da quelli che sono gli obiettivi principali e le attività portate avanti nell'azione in Libia.¹⁰¹

⁹⁸ Termini di riferimento: azione comune di addestramento pilota Frontex-Italia-EUBAM a sostegno dell'amministrazione generale libica per la sicurezza costiera (GACS), ricevuta da EUBAM, (in archivio).

⁹⁹ Ibidem, p. 1.

¹⁰⁰ Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, "Vite salvate. Diritti protetti. Colmare il divario di protezione per rifugiati e migranti nel Mediterraneo" (giugno 2019), p. 43, <https://rm.coe.int/lives-saved-rights-protectedbridging-the-protection-gap-for-refugees-/168094eb87>.

¹⁰¹ Parere degli esperti allegato, p 6.

3.2. Assenza di un quadro per gli attori umanitari che tenga conto delle situazioni di conflitto

53. Altri fondi dell'UE, al di fuori dell'IBM, sono impiegati per sostenere l'attività di attori umanitari che lavorano per migliorare le condizioni nei centri di detenzione. Queste organizzazioni umanitarie segnalano di essere regolarmente soggette a restrizioni di accesso a determinate strutture e persone. Non possono garantire che il cibo, l'abbigliamento e altri beni che forniscono siano effettivamente dati ai detenuti anziché confiscati dai funzionari del DCIM.¹⁰² I rappresentanti delle organizzazioni umanitarie che hanno lavorato in Libia hanno detto alle scriventi organizzazioni che il lavoro delle loro e di altre agenzie è altamente limitato, in termini del miglioramento che sono in grado di produrre rispetto alle condizioni di detenzione. Temono che durante lo svolgimento delle loro attività ci sia il rischio di lavorare inavvertitamente con membri delle milizie libiche che non sono funzionari della GNA, e che le organizzazioni umanitarie siano "usate" per legittimare le attività e i fondi dell'UE rendendo le conseguenze dirette dei finanziamenti europei – quali le tremende condizioni di detenzione – leggermente migliori.

54. Per adempiere al proprio obbligo di rispettare i diritti umani ed il principio "do no harm" in situazioni di conflitto, l'UE è tenuta a garantire che tutti i partner incaricati dell'attuazione che ricevono i suoi fondi operino nell'ambito di un quadro che tenga conto della situazione di conflitto ("conflict sensitivity" framework) garantendo che non si contribuisca a gravi violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani. Entrambe le *action fiche* e la risposta della Commissione alle scriventi organizzazioni fanno riferimento a considerazioni sul "conflict sensitivity" solo di sfuggita. Non è chiaro in che modo l'UE abbia condizionato e limitato i finanziamenti, ad esempio selezionando scrupolosamente gli individui e le entità all'interno del DCIM, sostenendo il processo di individui criminali¹⁰³, o assicurando che gli attori umanitari non stiano legittimando gli attori che commettono abusi. Di fatti, è stato segnalato che i fondi dell'UE vengono sviati ed utilizzati per scopi diversi da quello del miglioramento delle condizioni di detenzione.¹⁰⁴

55. Gli attori umanitari hanno dichiarato alle scriventi organizzazioni di non essere a conoscenza di protocolli o misure che potrebbero essere stati adottati dall'UE o dall'Italia per garantire che le loro attività non aggravino i danni della detenzione di migranti in Libia. Le organizzazioni hanno riferito di aver timore che le attività finanziate dall'UE in Libia potessero essere in contrasto con i codici di condotta interni delle stesse. Hanno inoltre riferito che le istituzioni europee ed italiane non sono riuscite a rispondere in maniera soddisfacente a tali preoccupazioni.

¹⁰⁵ Il comitato di controllo agli aiuti del Regno Unito ICAI, in una relazione del marzo 2017, ha osservato che il sostegno umanitario non è stato adeguatamente monitorato:

¹⁰² Maggie Michael, Lori Hinnant, Renata Brito, 'Making Misery Pay: Libya Militias take EU funds for migrants', Associated Press, 31 dicembre 2019, <https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f>.

¹⁰³ Vedi le raccomandazioni della Task Force HRDDP, Bozza 2018, pagine 3, 6-7 (in archivio)

¹⁰⁴ Interviste HRW con attori umanitari, citate in HRW, No Escape From Hell: EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya (2019) p. 28, <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>.

¹⁰⁵ Vedi ad esempio il rapporto basato sulle consultazioni con i gruppi umanitari che lavorano in Libia: Danish Refugee Council, 'Principles and Approaches for Conflict-Sensitive Migration Assistance in Libya', febbraio 2019, (in archivio; distribuzione limitata).

“Non abbiamo visto dati che mostrano se il sostegno del Regno Unito ai centri di detenzione, o le agenzie responsabili di rendere operativo questo supporto, abbia aumentato il numero di detenuti. Tuttavia, concludiamo che esiste il rischio che il sostegno finanziario o materiale, compreso un sostegno umanitario neutro, ai centri di detenzione potrebbe creare condizioni che porterebbero a un maggior numero di migranti detenuti. Riteniamo che i servizi responsabili non abbiano effettuato un'analisi sufficiente per valutare i requisiti del principio del ‘do no harm’ ”.¹⁰⁶

56. Nonostante i riferimenti da parte dell'UE e degli Stati membri ai loro programmi di aiuto umanitario, di evacuazione e di rimpatrio,¹⁰⁷ tali misure non assolvono la responsabilità di questi ultimi in caso di complicità in gravi violazioni. In assenza di un quadro operativo di “*conflict sensitivity*”, l'UE e gli Stati membri stanno violando i loro obblighi di “do no harm” sanciti dalla Commissione negli orientamenti della DG ECHO in materia di protezione umanitaria¹⁰⁸. Si discostano inoltre dalle posizioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani in merito alle responsabilità delle agenzie internazionali¹⁰⁹. Nonostante l'assenza di appropriate condizionalità e misure di mitigazione, il Regno Unito ha osservato specificamente in relazione alla detenzione, che “sta incoraggiando le autorità libiche a migliorare le condizioni nei centri di detenzione” e che il recente obiettivo dell'EUTFA è “sostenere gli sforzi per migliorare la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani e prevenire l'abuso di coloro che vivono in questi centri”.¹¹⁰

3.3. L'affidamento degli Stati membri alle procedure di *due diligence* dell'UE

57. L'UE si affida ai partner esecutivi italiani per garantire che l'Unione ed i suoi Stati membri non contribuiscano alle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dalle autorità libiche. Allo stesso tempo, gli Stati membri, in quanto maggiori contributori dell'EUTFA a titolo non-volontario (88% del totale dei fondi) attraverso fondi “a budget” (ad esempio lo strumento europeo di vicinato e fondi umanitari dell'UE) e fondi non di bilancio (principalmente il Fondo europeo di sviluppo),¹¹¹ si affidano all'UE per garantire il rispetto delle proprie norme in materia di responsabilità degli aiuti domestici.

58. Ad oggi, 318 milioni di euro di fondi EUTFA sono stati assegnati per le attività in Libia. Gli Stati membri forniscono fondi all'EUTFA, inclusi, ad esempio, i 42 milioni di euro attribuibili all'Assistenza Ufficiale allo

¹⁰⁶ ICAI, The UK's aid response to irregular migration in the central Mediterranean (2017), <https://icai.independent.gov.uk/html-report/uks-aid-response-irregular-migration-central-mediterranean/>.

¹⁰⁷ HRW, No Escape From Hell: EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya (2019) p. 30, <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>.

¹⁰⁸ Linee guida della DG ECHO, Protezione umanitaria, aprile 2009, https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/humanitarian_protection_funding_guidelines_en.pdf.

¹⁰⁹ Commissione per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 2, Misure di assistenza tecnica internazionale (art. 22), 6, U.N. doc. E / 1990/23 (2 febbraio 1990); vedi anche Commissione per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 7, Il diritto a un alloggio adeguato (Art. 11.1): Sfratti forzati, 17-18-18, Doc. ONU E / 1998/22 (20 maggio 1997).

¹¹⁰ DFID Media Team, ruolo degli aiuti del Regno Unito nei centri di detenzione libici, 22 novembre 2018, <https://dfidnews.blog.gov.uk/2018/11/22/response-to-the-guardian-article-on-uk-aid-in-libyan-detention-centres/>.

¹¹¹ Risposta di UK GLD in archivio con autori.

Sviluppo del Regno Unito.¹¹² Le decisioni relative all'assegnazione dei fondi dell'EUTF fornite dagli Stati membri sono prese a livello dell'UE da comitati composti da Stati membri, che seguono le raccomandazioni della Commissione. Gli Stati membri assumono inoltre impegni diretti e specifici per l'EUTF, noti come "contributi volontari". Il Regno Unito, ad esempio, ha stanziato ulteriori 3 milioni di euro di assistenza ufficiale allo sviluppo dell'EUTF, di cui il 60% (circa 1,8 milioni di euro) deve essere programmato in Libia. I precedenti contributi del Regno Unito alla prima fase del programma IBM includono circa 6,33 milioni di € di aiuti ufficiali allo sviluppo messi a disposizione per un periodo di 36 mesi a partire da luglio 2017 con i seguenti obiettivi:

“rafforzare le flotte per l'Amministrazione Generale per la Sicurezza Costiera ("GACS") e la Guardia Costiera libica e la sicurezza dei porti attraverso la formazione sul diritto internazionale e sui diritti umani, la manutenzione della flotta e la fornitura di gommoni; l'istituzione delle Agenzie del Centro di Coordinamento Nazionale e del Centro di coordinamento per il salvataggio marittimo per le operazioni in mare; le aree costiere / ricerca e salvataggio ("SAR") e l'Assistenza al Governo Libico di Accordo Nazionale ("LGNA") nella dichiarazione della regione SAR libica, compreso lo sviluppo di adeguate procedure operative standard della SAR”.¹¹³

Molte, se non la maggior parte, di queste attività sono state intraprese nell'ambito del quadro di cooperazione Italia Libia.

59. Nel caso del Regno Unito, questi sono relativamente stringenti.¹¹⁴ Per quanto riguarda i suoi contributi all'operazione Sophia di EUNAVFORMED, il governo del Regno Unito ha affermato che "l'UE fa da filo conduttore per la valutazione, la mitigazione e il monitoraggio dei diritti umani in tutte le fasi della pianificazione, attuazione e revisione delle sue missioni CDSP, ad esempio attraverso la formazione di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani a LCGN e la valutazione dei tirocinanti".¹¹⁵ Il Regno Unito ha inoltre osservato che tale affidamento non toglie nulla alla robusta valutazione, attenuazione e monitoraggio dei rischi che sono stati condotti al di fuori di tali politiche e che il DFID si è attivamente impegnato con i processi di monitoraggio a livello UE, analisi e attenuazione dei rischi, anche per quanto riguarda i diritti umani.¹¹⁶ Mentre il governo del Regno Unito ha affermato che tali disposizioni sono intese a rispondere efficacemente alle preoccupazioni relative all'impatto dell'utilizzo dei fondi del Regno Unito, la Commissione indipendente per gli impatti di aiuto (ICAI), in

¹¹² Vedi RAPPORTO ESPLICATIVO PER LA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA, relazione speciale della Corte dei conti n. 32: Il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa: flessibile, ma non sufficientemente mirato, presentato dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale il 19 dicembre 2018, http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/2018/12/Signed_EM_UNNUMBERED_ECA_Special_Report_no_32_The_European_Union_Trust_Fund_for_Africa.pdf.

¹¹³ Risposta del Dipartimento Legale del governo del Regno Unito (in archivio).

¹¹⁴ Gli orientamenti del Regno Unito per l'assistenza in materia di sicurezza e giustizia all'estero del 2017 e i partenariati per la riduzione della povertà: ripensare il documento sulla politica di condizionalità del 2005, stabilendo l'obbligo di monitorare e valutare i rischi dell'assistenza a gravi violazioni dei diritti umani e, nel caso di questi ultimi, pubblicando valutazioni dei registri dei governi partner. La risposta della GLD cita: R (Shah) contro Segretario di Stato per gli affari esteri e del Commonwealth [2013] EWHC 3891 (Admin) a §§12-16 e §22 e in R (Nour) contro Secretary of State for Defense [2015] EWHC 2695 (Admin) al §18.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Vedere la dipendenza del governo del Regno Unito dall'UE senza "informazioni su questi sistemi o prove che l'analisi sia stata inserita nella progettazione del progetto", para. 4.41.

un rapporto di marzo 2017, ha documentato la mancanza di monitoraggio dell'impatto sui diritti umani delle attività finanziate dall'UE:

“Siamo preoccupati che il programma riporti i migranti all'interno di un sistema basato sulla detenzione indiscriminata e senza termine, e che neghi ai rifugiati il loro diritto all'asilo. Siamo anche preoccupati che i dipartimenti responsabili non siano stati in grado di fornirci prove del fatto che una valutazione dei rischi per i diritti umani sulla *Overseas Security Justice Assistance* sia stata effettuata prima del sostegno alla guardia costiera libica, come richiesto dalla Guida dei Diritti Umani del Governo.

[...] I documenti di descrizione degli interventi di aiuto dovrebbero far emergere sia i rischi che i benefici dell'intervento stesso, considerando le alternative, ed analizzando la propensione al rischio nell'implementazione delle attività. Invece il governo ci ha informato che, poiché si trattava di un contributo a un progetto dell'UE, sarebbe stato sufficiente fare affidamento ai sistemi di valutazione dell'UE, ma non ci sono state fornite informazioni su tali sistemi o prove che l'analisi fosse stata inserita nella progettazione del finanziamento.

Allo stesso modo, non abbiamo avuto prove che i dipartimenti responsabili e i partner attuatori abbiano analizzato le condizioni economiche e politiche che denotano il sistema dei centri di detenzione della Libia in modo sufficientemente dettagliato. Questo è importante perché ci sono notizie credibili secondo cui alcuni funzionari statali e locali libici siano coinvolti nel traffico di persone e nell'estorsione di migranti in detenzione.”

60. Più di un anno dopo, la relazione dell'OHCHR del dicembre 2018 sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia documentava simili errori di monitoraggio:

"Al momento della stesura del presente documento mancava un monitoraggio indipendente dell'impatto, anche sui diritti umani, delle attività finanziate dall'Unione europea nel campo della migrazione, comprese quelle volte a sostenere la LCG e ad affrontare la situazione dei migranti e rifugiati nei centri di detenzione DCIM. Secondo l'Unione Europea, è stato istituito un meccanismo di monitoraggio limitato per i membri della LCG che si stanno formando attraverso l'Operazione Sophia.”¹¹⁷

61. La stessa posizione e le stesse raccomandazioni sono state formulate dalla Commissione per gli Affari Esteri della House of Common nell'ottobre 2019:

“Gli accordi sulle migrazioni dell'UE con la Libia hanno raggiunto la ‘vittoria’ politica a breve termine della riduzione del numero di migranti, ma a costo di alimentare le violazioni dei diritti umani, rafforzare i

¹¹⁷ Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia / UNHCHR, disperata e pericolosa: relazione sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia, 20.12.2018, paragrafo 21, [ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf).

gruppi armati e minare la stabilità a lungo termine. Esistono prove convincenti di detenzione arbitraria su larga scala, tortura e violenza sessuale contro i migranti, e siamo preoccupati dalle prove che i finanziamenti del Regno Unito potrebbero contribuire a questi abusi. Raccomandiamo che il Regno Unito istituisca un monitoraggio e garanzie solide per avere la sicurezza che il suo finanziamento ai programmi di migrazione in Libia non contribuisca a questi abusi, ma al contrario sia utilizzato per rafforzare la protezione dei migranti in Libia e spingere i suoi partner europei a fare lo stesso. Garantendo uno stretto dialogo sulla migrazione con i partner europei dopo la Brexit, il Regno Unito potrà presentare questo caso più facilmente. Nella sua risposta a questo rapporto, il governo dovrebbe esporre la propria valutazione su fino a che punto le misure sui diritti umani nell'ambito della sua assistenza alla Guardia costiera libica abbiano migliorato la prestazione dei diritti umani, comprese le azioni intraprese, le date e le misure quantificabili".¹¹⁸

62. Al momento della stesura di questo documento, non è chiaro se l'UE abbia adattato le misure per mantenere la sua posizione iniziale secondo cui "queste condizioni [nei centri di detenzione] sono inaccettabili e i centri stessi dovrebbero essere chiusi".¹¹⁹ La Commissione ha dichiarato che "l'UE si è fermamente opposta all'istituzionalizzazione e allo sfruttamento ulteriore del sistema di detenzione" e che "violazioni dei diritti umani e violenza contro i civili, compresi rifugiati e migranti, sono completamente inaccettabili e devono essere denunciati con la massima fermezza"¹²⁰. Ciò implica l'idea per la quale un miglioramento del sistema del sistema detentivo libico sia possibile, idea in qualche modo irresponsabile, data la posizione delle autorità libiche in relazione ai propri atti, che verrà discussa di seguito: "In base al diritto internazionale, le autorità che si occupano della detenzione sono responsabili di dover fornire un trattamento umano e soddisfare i bisogni fondamentali delle persone detenute. [...] La responsabilità primaria spettante alle autorità libiche è quella di fornire ai rifugiati e ai migranti detenuti cibo adeguato e di qualità, garantendo nel contempo che le condizioni nei centri di detenzione rispettino gli standard internazionali concordati".¹²¹ Secondo la Commissione, "[la] UE ha costantemente sollecitato le autorità libiche a mettere in atto meccanismi per migliorare il trattamento dei migranti soccorsi dalla Guardia costiera libica anche dopo il loro sbarco in Libia".¹²² È chiaro, tuttavia, che ha scelto di non adottare misure in tal senso nel contesto del suo sostegno finanziario alla cooperazione italo-libica.

3.4. Conseguenti violazioni del diritto internazionale da parte dell'UE e degli stati membri

63. L'UE e gli Stati membri sono stati informati che il loro sostegno alla cooperazione con la Libia potrebbe comportare il contributo a gravi violazioni dei diritti dei migranti e dei rifugiati. Nel dicembre 2017, il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura "ha espresso profonda preoccupazione per la mancanza di garanzie che la

¹¹⁸ Commissione Affari Esteri del Regno Unito, "Trovare una strada diplomatica: risposte europee all'inchiesta sulla migrazione irregolare", HC 107 (4 novembre 2019), par. 21, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmselect/cmaff/107/107.pdf>.

¹¹⁹ Recentemente ribadito dalla portavoce dell'UE Maja Kocijancic a seguito dell'attacco aereo al centro di detenzione di *Tajoura*: "La nostra posizione è molto chiara. Le condizioni in cui i migranti sono detenuti nei centri di detenzione sono inaccettabili e i centri di detenzione dovrebbero essere chiusi", <https://www.middleeasteye.net/news/eu-says-refugee-detention-centres-libya-should-be-closed>.

¹²⁰ Lettera di risposta della Commissione a V. Azarova (GLAN) e G. Crescini (ASGI), 26 luglio 2019, p. 16, (in archivio).

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

cooperazione con la Guardia costiera libica da parte dell'Italia venisse rivista alla luce delle gravi violazioni dei diritti umani".¹²³ Nel dicembre 2018, l'UNSMIL e l'OHCHR hanno formulato allo stesso modo un "inequivocabile appello all'UE e ai suoi Stati membri affinché prendano tutte le misure necessarie per garantire che tale cooperazione sia coerente con la normativa sui diritti umani".¹²⁴

64. Attraverso l'assenza di misure concrete per monitorare e rivedere l'impatto sui diritti umani, nonché le conseguenze dannose concrete apportate attraverso il suo sostegno alla cooperazione italo-libica, l'UE elude gli obblighi sanciti sullo svolgimento delle azioni esterne, secondo i quali le azioni nei paesi terzi non possono pregiudicare i diritti umani.¹²⁵ Le azioni esterne dell'UE sono anche soggette agli obblighi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali, la quale tra l'altro non ha una limitazione giurisdizionale simile a quella contenuta nella CEDU e nell'ICCPR e attribuisce la responsabilità in base alla competenza, in contrapposizione al criterio della territorialità.¹²⁶

65. In una relazione del giugno 2019, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha affermato che "l'assistenza volta a migliorare la capacità di salvataggio potrebbe non essere distinguibile dall'assistenza che consente alla Guardia costiera libica di impedire alle persone di fuggire dalla Libia" ed è quindi "in chiara violazione dell'obbligo di sbarcare le persone soccorse in un porto sicuro".¹²⁷ A causa di questi rischi, osserva il Commissario, "gli Stati membri avrebbero dovuto dimostrare con urgenza che il loro sostegno non contribuiva alle violazioni dei diritti umani e sospendere tale sostegno se non potevano farlo".¹²⁸ Eppure, aggiunge, "c'è stato un silenzio importante circa le modalità attraverso le quali gli stati membri abbiano garantito di non contribuire, direttamente o indirettamente, alle violazioni dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti intercettati dalla Guardia Costiera libica".¹²⁹ In occasione del suo intervento alla Corte EDU sul caso *S.S. e altri contro Italia*, il Commissario ha sottolineato come l'UE e gli stati membri "nonostante ripetute chiamate da parte sua e di altri organi, gli stati membri del Consiglio d'Europa non avevano fornito prove di garanzie adeguate al fine di garantire che il loro sostegno alla Libia non contribuiva a gravi violazioni dei diritti umani".¹³⁰

¹²³ Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, osservazioni conclusive sulla quinta e sesta relazione periodica sull'Italia, CAT / C / ITA / CO / 5-6, 17 dicembre 2017, para. 22.

¹²⁴ UNSMIL e OHCHR, *Disperata e Pericolosa: relazione sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia*, dicembre 2018, pp. 58-59.

¹²⁵ Art. 3 (5) TUE, e artt. 21 (1) e (3) e 214 TFUE.

¹²⁶ Art. 51, para. 1 e 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Moreno-Lax and Costello, "The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facility, the Effectiveness Model" in Peers et al (eds.), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights* (2014), pp. 1657-1679. Non esiste una giurisprudenza che suggerisce che gli atti domestici dell'UE con effetti extraterritoriali siano al di fuori della giurisdizione della Carta. Cfr. Ad esempio L Bartels, "The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects" *European Journal of International Law* (2014) 1076. In Mugraby (Case T-292/09), la Corte non ha contestato l'assunto che l'UE può essere responsabile per una violazione delle risorse umane da parte di terzi in un paese terzo.

¹²⁷ Council of Europe Commissioner for Human, "Rights Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean" (June 2019) p 43 <https://rm.coe.int/lives-saved-rightsprotected-bridging-the-protection-gap-for-refugees-/168094eb87>.

¹²⁸ Ibidem, pp. 43 e 44.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Intervento da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, causa n. 21660/18 S.S. e altri c. Italia, 15 novembre 2019, par. 23 <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rightsapp/168098dd4d>.

66. L'assenza di condizioni per la ricezione di fondi UE nell'ambito del programma IBM da parte dei beneficiari libici solleva ulteriori preoccupazioni in merito alla capacità dell'UE e degli Stati membri di sostenere il regime di sanzioni imposto agli attori libici dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.¹³¹ La mancanza di *accountability* dell'Italia come partner attuatore e della Libia come partner beneficiario, indica quanto l'UE e gli stati membri non possano ragionevolmente fare affidamento su un accordo di finanziamento informale per garantire che le attrezzature fornite con tali fondi non siano utilizzate in modo da violare le sanzioni dell'ONU. Un'indicazione al riguardo deriva dal fatto che l'UE non conosce chi si trova sul libro paga dei Ministeri libici dell'interno e della Difesa, a causa della mancanza di struttura di comando e responsabilità interna.¹³²

4. I gravi e dannosi effetti dei finanziamenti dell'UE

67. Oltre all'incapacità dell'UE di valutare, condizionare e monitorare il rispetto dei diritti umani nel contesto del programma IBM, vi è il fatto che il sostegno dell'UE alla cooperazione italiana con attori libici, che ha l'obiettivo primario di migliorare la capacità della guardia costiera libica per aumentare le intercettazioni e i ritorni in Libia,¹³³ contribuisce alle conseguenze nocive che tali attività hanno avuto sugli individui, in particolare sui rifugiati e i migranti che cercano di accedere all'asilo o semplicemente tentano di sfuggire alle condizioni persecutorie alle quali tutti i migranti che sono stati intercettati in mare sono soggetti durante la detenzione libica.

68. Il finanziamento europeo alle autorità italiane non tiene conto del fatto che la cooperazione Italia-Libia espone alcuni rifugiati e migranti a condizioni di pericolo per la propria incolumità in Libia, e del fatto di consolidare gli effetti dannosi della cooperazione italiana con il personale libico responsabile di tali violazioni. La dotazione di tale finanziamento e sostegno, fornito in mancanza di adeguate garanzie, sembra ignorare opportunamente le orribili condizioni delle persone intercettate, respinte, riportate o altrimenti restituite alla Libia e messe in detenzione.¹³⁴ Inoltre, il ritorno di individui in Libia è esso stesso, in molti casi, illegale e costituisce un atto di *refoulement*.

4.1. Condizioni deterioranti per rifugiati e migranti in Libia

69. La situazione dei rifugiati e dei migranti in Libia è ormai da tempo estremamente pericolosa e dura. Il fatto che tali condizioni continuino a deteriorarsi è dovuto in parte agli incentivi incondizionati che le autorità libiche hanno ricevuto dalle loro controparti italiane con il sostegno dei fondi dell'UE.

¹³¹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, comitato del Consiglio di sicurezza istituito a norma della risoluzione 1970 (2011) relativa alla Libia, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1970#current%20sanctions%20measures>.

¹³² Camera dei Comuni, Commissione per gli Affari Esteri, Libia: esame di intervento e collasso e future opzioni politiche del Regno Unito Terzo, rapporto di sessione 2016-17, settembre 2016, para. 68, pp. 109 e 112, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaff/119/119.pdf>, Vedi anche, Relazione del gruppo di lavoro ad alto livello ; e relazione della Commissione internazionale dei giuristi del luglio 2019.

¹³³ Il protocollo d'intesa Italia-Libia mira a "abilitare [e] le autorità libiche a condurre operazioni in mare e sbarcare persone in Libia, con il sostegno materiale, tecnico e politico, il coordinamento e lo sviluppo delle capacità dell'Italia. Intervento di AI e HRW nel caso SS, paragrafo 6.

¹³⁴ UNSMIL e OHCHR, "Disperata e pericolosa: relazione sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia" (20 dicembre 2018), <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>. Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, "Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia, Rapporto del segretario generale" (26 agosto 2019) Doc dell'ONU S / 2019/682.

70. Già nel dicembre 2018, l'OHCHR ha riferito che “I migranti e i rifugiati sono stipati in *bangar* o altre strutture inadatte all'abitazione umana, caratterizzate da sovraffollamento, scarsa igiene, illuminazione e ventilazione inadeguate ed accesso insufficiente alle strutture di lavaggio e igiene”.¹³⁵ La situazione per i migranti si è ulteriormente deteriorata con lo scoppio delle ostilità,¹³⁶ che ha provocato la morte di 53 migranti nel centro di detenzione di *Tajoura* il 2 luglio 2019¹³⁷ in un attacco che le Nazioni Unite hanno affermato che “chiaramente potrebbe costituire un crimine di guerra”.¹³⁸ Le autorità hanno continuato a trattenere dei detenuti negli appositi centri anche dopo tale attacco.¹³⁹

71. Un rapporto della presidenza del Consiglio dell'UE per un “gruppo di lavoro di alto livello su asilo e migrazione”, che è stato distribuito ai “funzionari chiave” nel settembre 2019 – e trapelato ai media nel novembre 2019 – ha concluso che le autorità libiche non sono state in grado di migliorare la situazione nei campi o di occuparsi delle regolari segnalazioni di sparizioni di persone catturate dalla Guardia Costiera libica. Inoltre, il rapporto ha rilevato che la “riluttanza del governo [libico] di affrontare i problemi solleva la questione del proprio coinvolgimento”.¹⁴⁰ I funzionari dell'UE non sono autorizzati a controllare da terra le attività della Guardia Costiera libica a causa di “problematiche legate alla sicurezza”, osserva il Rapporto, e rileva che “le condizioni per i migranti in Libia si sono gravemente deteriorate di recente a causa di condizioni di insicurezza legati al conflitto e agli sviluppi nelle dinamiche e nell'economia del contrabbando e della tratta, oltre al peggioramento della situazione nelle strutture di detenzione sovraffollate”.¹⁴¹ La detenzione di migranti è stata un “modello di business redditizio”; “Sono stati rilevati gravi casi di corruzione e corruzione nei centri”; un certo numero di centri di detenzione sarebbero inoltre collegati alla tratta di esseri umani.¹⁴²

72. Dall'inizio della cooperazione (2016) oltre 50.000 persone sono state fatte sbarcare in Libia, di solito per essere portate nei centri di detenzione. Nel 2019 sono stati effettuati almeno 9.225 respingimenti dal mare in Libia; la maggior parte delle persone rimpatriate – possiamo supporre – ha trascorso del tempo nei centri di detenzione libici, e alcune potrebbero essere ancora lì, mentre altre potrebbero essere state nuovamente coinvolte nel traffico

¹³⁵ OHCHR, “Disperata e pericolosa”, p. 42.

¹³⁶ Vedi “Aggiornamento UNHCR Libia”, 19 luglio 2019, ReliefWeb, https://reliefweb.int/updates?primary_country=140#content, “Libia: Tripoli si scontra con il rapporto n. 23 del 10 maggio 2019 (che copre il 7-10 maggio)”, 10 maggio 2019, ReliefWeb, <https://reliefweb.int/report/libya/libya>

¹³⁷ Vedi OCHA, “Libia: attacco al centro di detenzione di *Tajoura*, aggiornamento umanitario, 3 luglio 2019, http://www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/humanitarian_update_attack_on_tajoura_dc_03_july_2019.pdf.

¹³⁸ Notizie ONU, “Un attacco aereo al centro di detenzione in Libia potrebbe equivalere a un crimine di guerra, afferma l'Onu, mentre Guterres chiede un'indagine indipendente”, 3 luglio 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/07/1041792>.

¹³⁹ ASGI e altri, “Rischiata misure di urgenza alla Commissione Africana”, pp. 16-17, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Press-Release-23.07.19.pdf>.

¹⁴⁰ Council of the European Union, “Libya and the surrounding area: current situation and need for immediate Action”, 2 settembre 2019, <http://www.statewatch.org/news/2019/sep/eu-council-libya-11538-19.pdf>, Daniel Boffey, “Migrants detained in Libya for profit, leaked EU report reveals”, The Guardian, 20 novembre 2019, https://www.theguardian.com/uk-news/2019/nov/20/migrants-detained-in-libya-for-profit-leaked-eu-report-reveals?CMP=Share_iOSApp_Other.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem. Numerosi migranti hanno infatti riferito che i trafficanti hanno accesso ai centri di detenzione e colluso con le guardie che operano lì, vedi Amnesty International, “La rete oscura di collusione della Libia: abusi contro rifugiati e migranti legati all'Europa” (11 dicembre 2017), p. 60, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>.

di esseri umani, ed altre ancora rilasciate.¹⁴³ Circa 2.500-3000 migranti, la maggior parte dei quali sono stati riportati indietro dal mare, vengono attualmente tenuti nei centri di detenzione. Negli anni addietro il numero dei migranti detenuti in Libia durante il periodo della cooperazione – a partire dal 2016 - raggiungeva le 5.000-6.000 persone (anche se secondo alcune stime la cifra era addirittura maggiore). Il numero esatto dei detenuti rimane comunque sconosciuto poiché non esiste un sistema di registrazione per i migranti. Queste cifre non includono infatti gli individui detenuti in centri non ufficiali, che possono contare individui intercettati in mare, e dove la loro situazione non può essere monitorata. Anche il numero totale dei campi di detenzione, ufficiali e non ufficiali, è sconosciuto; le fonti disponibili forniscono cifre che variano da 15 a 37.

73. A partire da settembre 2019, 3.700 migranti sono stati detenuti in aree a rischio di esposizione a ostilità. Le autorità di tali centri non si sono impegnate né a provvedere ai loro bisogni né a garantire che non venissero maltrattati. La situazione di pericolo di vita che si sta delineando tra l'escalation delle ostilità nei centri di detenzione tra cui *Zintan*, *AlZawiyah* e *Tajoura* è stata evidenziata in una richiesta urgente di misure provvisorie presentata il 22 luglio 2019 alla Commissione Africana per i Diritti Umani e dei Popoli da CIHRS (Cairo Institute Human Rights Studies), dalla coalizione Libyan Platform, da ASGI e da ARCI.¹⁴⁴ Queste persone a rischio includono, secondo l'UNHCR, circa 5.100 rifugiati in almeno 26 strutture di detenzione libiche gestite principalmente dal DCIM. La richiesta urgente presentata dai gruppi per i diritti chiede alla Commissione di ordinare misure provvisorie sul Governo libico di Accordo Nazionale (GNA) per porre fine alle violazioni dei diritti umani contro i rifugiati e migranti, e per avviare un'indagine".¹⁴⁵ La richiesta fa riferimento a rapporti investigativi approfonditi.¹⁴⁶ Nel centro di detenzione di Az-Zawiyah (Ossama), ad esempio, gli investigatori delle Nazioni Unite hanno descritto le condizioni di detenzione come disumane, compreso il grave sovraffollamento cronico, scarsa igiene, mancanza di accesso ai beni di prima necessità o cure mediche adeguate. Donne e bambini sono stati tenuti "in condizioni critiche" e "molti migranti sono spesso picchiati, mentre altre, in particolare donne provenienti da paesi subsahariani e dal Marocco, sono state vendute sul mercato locale come schiavi sessuali".¹⁴⁷

74. La risposta delle autorità libiche alle prove che tali abusi sono endemici e diffusi, è la totale negazione dell'esistenza di tali problemi. *Abdallah Toumia*, comandante della Guardia costiera libica e sicurezza portuale, ha spiegato che il governo libico "è impegnato a salvare la vita dei migranti nel rispetto dei diritti umani", e ha sostenuto che le accuse secondo cui i suoi uomini hanno commesso crimini fossero falsità.

¹⁴³ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Aggiornamenti 16-31 su Libia, dicembre 2019, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/biweekly_update_16_to_31_december_2019_correc_ted.pdf.

¹⁴⁴ CIHRS, ARCI e ASGI, "La coalizione di ONG chiede alla Commissione africana per i diritti umani di investigare le atrocità contro i migranti in Libia", 22 luglio 2019, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Press-Release23.07.19.pdf>.

¹⁴⁵ "Disperata e pericolosa: relazione sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia", 18 dicembre 2018, UNSMIL/OHCHR, <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>.

¹⁴⁶ MSF, "Il sistema sanitario è stato un disastro nei centri di detenzione di *Zintan* e *Gharyan* in Libia", 24 giugno 2019, <https://msf.lu/en/news/healthwise-it-was-a-disaster-in-libyas-zintan-and-gharyan-detention-centres>, e UN News, "Migranti e rifugiati della Libia con tubercolosi" lasciati morire "nei centri di detenzione", 7 giugno 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040011>, Channel 4 News, "Inedia, malattia e morte nel centro di detenzione per migranti della Libia", 7 giugno 2019, <https://www.channel4.com/news/starvation-disease-anddeath-at-libya-migrant-detention-centre>.

¹⁴⁷ Vedi "Lettera del 1° giugno 2017 del gruppo di esperti sulla Libia istituito ai sensi della risoluzione 1973 (2011) indirizzata al Presidente del Consiglio di sicurezza", Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, 1° giugno 2017, p. 132, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1711623.pdf>; Vedi anche, Amnesty International, "L'oscura rete di collusione della Libia, (2017), p. 30.

75. La legge libica n. 6 (1987) che regola l'ingresso, il soggiorno e l'uscita di cittadini stranieri da e verso la Libia, come modificata dalla legge n. 2 (2004) e dalla legge n. 19 (2010) sulla lotta alla migrazione irregolare, punisce le violazioni delle disposizioni in materia di migrazione con ammende e pene detentive *de facto* a tempo indeterminato. Tuttavia, non è chiaro se i migranti irregolari in Libia siano detenuti in virtù delle disposizioni di cui sopra o in virtù di un altro regime amministrativo o semplicemente a seguito prassi arbitrarie e fuori dal quadro normativo. Molti migranti sono trattenuti in “attesa di processo” dal DCIM, sotto l'autorità del Ministero dell'Interno e che non ha l'autorità per arrestare e trattenere, né segue una procedura prevista dalla legge. Un rapporto del 2019 della ICJ identifica gravi carenze nello stato di diritto in Libia, compresa l'impunità dilagante per i funzionari di tutti i gradi, in particolare nei centri di detenzione per i migranti.¹⁴⁸ I migranti e i rifugiati non hanno accesso, prima o durante la detenzione, ad alcuna procedura legale, per non parlare di rimedi efficaci per contestare la legittimità della privazione della loro libertà.¹⁴⁹ Le stesse leggi che stabiliscono che i migranti dovrebbero essere trattati "in modo umano, mantenendo la loro dignità e diritti, senza aggressioni sul loro denaro o beni" non forniscono alcuna supervisione o rimedio per contestare la detenzione illegale,¹⁵⁰ e di fatto consentono l'espulsione di migranti dalla Libia senza la possibilità di ricorrere a procedure di asilo.¹⁵¹

4.2. Responsabilità dell'UE per le violazioni del diritto internazionale

76. Il sostegno dell'UE alla cooperazione italo-libica ha di fatto permesso e facilitato il ritorno di migranti in Libia, dove questi ultimi sono ad alto rischio di tortura, trattamenti inumani e degradanti, schiavitù, lavoro forzato o obbligatorio, e di violazioni del loro diritto alla libertà e alla sicurezza. In Libia i cittadini stranieri non possono esercitare il loro diritto di lasciare qualsiasi paese, né il diritto ad un ricorso effettivo. Portare indietro migranti e rifugiati in Libia, che non è considerato “un luogo sicuro per le operazioni di sbarco”,¹⁵² è un atto di respingimento alla luce delle conseguenze che comporta per le persone respinte.

77. La “portata e pervasività” del ruolo dell'Italia nel sistema di migrazione e SAR della Libia, attestano l'influenza decisiva dell'Italia sugli attori libici almeno dal 2017. Il Tribunale di Ragusa ha sottolineato nella sua decisione dell'aprile 2018 che “queste capacità sono state fondamentali e strumentali per consentire alla LCGN [Guardia costiera e marina della Libia] di localizzare le barche dei migranti in mare e impartire istruzioni a tutte le navi della

¹⁴⁸ La legge n. 10 del 2013 punisce con un minimo di cinque anni di reclusione chiunque abbia "inflitto o ordinato a un'altra persona di infliggere dolore fisico o mentale a un detenuto" (articolo 2), ma non esiste una procedura giudiziaria di condanna; in molti casi la detenzione si trova in una struttura non ufficiale; e in alcuni casi i migranti vengono venduti ai trafficanti per lavoro e altro, comprese le forme sessuali di schiavitù. ICJ, responsabilità per reati gravi ai sensi del diritto internazionale in Libia: una valutazione del sistema di giustizia penale (luglio 2019) <https://www.icj.org/wpcontent/uploads/2019/07/Libya-Accountability-serious-crimes-Publications-Reports-Thematic-reports-2019ENG.pdf>.

¹⁴⁹ Commissione UE, fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa, *action fiche* del fondo fiduciario dell'UE da utilizzare per la decisione del comitato operativo, (12 aprile 2017), p. 5.

¹⁵⁰ Vedi anche, Amnesty International, “L'oscura rete di collusione della Libia (2017)

¹⁵¹ Art. 6, legge n. 19 (2010) sulla lotta alla migrazione irregolare.

¹⁵² Dichiarazione rilasciata dal parlamento spagnolo e membro della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) Juan Fernando López Aguilar: Parlamento europeo, Ricerca e salvataggio nel Mediterraneo (discussione), 23 ottobre 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2019-10-23-INT-3-371-0000_EN.html

zona, comprese le istruzioni di stare lontano dalle barche dei migranti mentre la LCGN si avvicinava a loro".¹⁵³ Questa vasta influenza equivale ad un controllo globale strategico. ASGI, GLAN e altri, insieme al Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, ad Amnesty International e a Human Rights Watch, intervenuti nel caso *S.S. contro Italia*, sostengono che l'Italia abbia esercitato la propria giurisdizione ai sensi della CEDU e dell'ICCPR nel contesto degli atti di violazione perpetrati con gli attori libici.¹⁵⁴

78. Finanziando attività che si svolgono nell'ambito della cooperazione italiana con la Libia, l'UE ha di fatto contribuito all'attuazione di una politica di espulsione collettiva o al respingimento di rifugiati, richiedenti asilo e altri migranti in Libia e all'impedimento della loro fuga dal territorio libico. Questa politica, che rappresenta la base per la cooperazione dell'Italia con la Libia, rende l'UE e gli Stati membri complici del sistema che li sottopone a detenzione indefinita e a trattamenti crudeli, disumani e degradanti, torture, forme di schiavitù moderna e minacce alla vita.

79. L'illegalità delle terribili conseguenze umane provocate da questa cooperazione è stata ampiamente condannata dalla comunità internazionale internazionale e dalle autorità italiane. L'UNHCR ha chiesto "la fine della detenzione dei migranti in Libia",¹⁵⁵ rilevando che "nuovi detenuti vengono portati nei centri di detenzione, dopo essere stati salvati o intercettati al largo della costa di Libia, più velocemente di quanto le persone vengano evacuate".¹⁵⁶ Alcuni tribunali italiani, come la Corte di Assise di Milano, hanno affermato la brutalità delle condizioni di detenzione nel centro di detenzione di *Beni Walid*, dove sono stati detenuti alcuni migranti,¹⁵⁷ e hanno messo in evidenza le conseguenze politiche del sostegno all'attuazione di tali politiche da parte degli attori libici. Traendo conclusioni simili, la Corte d'appello di Assise di Agrigento ha condannato un cittadino gambiano, membro di un'organizzazione criminale che controllava e gestiva il campo di *Sabratha*, a dieci anni di prigione per il crimine di schiavitù per aver tenuto un gruppo di migranti in attesa del viaggio verso l'Italia in uno stato di continua sottomissione attraverso minacce e violenze¹⁵⁸.

80. Due casi pendenti dinanzi alla Corte EDU e al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite cercano di indurre l'Italia a rendere conto degli effetti negativi della sua cooperazione con gli attori libici, che ha intrapreso con il sostegno finanziario dell'UE. La documentazione e le argomentazioni formulate in questi due casi sono indicative sia della gravità delle violazioni derivanti dall'uso dei fondi dell'UE, sia di come il sistema di cooperazione Italia-Libia abbia tentato di limitare le conseguenze legali derivanti dal respingimento di imbarcazioni di migranti

¹⁵³ HRW e AI nel caso SS, p. 5; vedi anche Tribunale di Ragusa, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, Decreto di rigetto di richiesta di sequestro preventivo, 16 aprile 2018, <https://bit.ly/34CM9p6>. La decisione è stata confermata a maggio, vedi: Giornale di Sicilia, Il Tribunale del Riesame di Ragusa conferma il dissequestro dell'ONG Open Arms, 17 maggio 2018.

¹⁵⁴ Ibidem, para. 7; vedi anche <https://www.glanlaw.org/ss-case>.

¹⁵⁵ "Dichiarazione congiunta UNHCR e IOM: l'approccio internazionale a rifugiati e migranti in Libia deve cambiare", 11 luglio 2019, <https://reliefweb.int/node/3211089>

¹⁵⁶ UNHCR, "L'UNHCR assicura il rilascio di 96 detenuti dal centro di detenzione di *Zintan* in Libia", 4 giugno 2019, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/6/5cf61e4e4/unhcr-secures-release-96-detainees-libyas-zintandetention-centre.html>.

¹⁵⁷ Corte d'assise di Milano, sentenza del 10 ottobre 2017 (dep. 1 dicembre 2017), Pres. Ichino, Est. Simi, Imp. Matammud, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5976-una-condanna-della-corte-d-assise-di-milano-svela-gli-orrori-dei-centri-di-raccolta-e-transito-dei->

¹⁵⁸ Le accuse sono state fatte ai sensi dell'articolo 600 del codice penale italiano; ASGI, "Riduzione di schiavitù in Libia confermata dalla Corte d'Assise di Agrigento", 26 giugno 2019, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezioneinternazionale/libia-schiavitù-agrigento/>.

in Libia tramite la delega di tali azioni illecite alle autorità libiche. Tale sistema di delega è da leggere anche alla luce della sentenza *Hirsi* della Corte EDU, dove l'Italia era stata condannata per l'intercettazione ed il rimpatrio di migranti e rifugiati in Libia.

Corte EDU, Caso SS e altri contro Italia

81. Il seguente caso è stato presentato alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per conto di 22 ricorrenti da parte di avvocati delle organizzazioni ASGI e GLAN, relativa a incidenti documentati da Forensic Oceanography, in cui il coordinamento della Guardia Costiera Italiana con le autorità libiche è risultato nell'intercettazione e conseguente rientro forzato dei migranti in Libia. In quel procedimento si sostiene che l'influenza esercitata dalle autorità italiane sulla Guardia costiera libica è sufficiente a stabilire la giurisdizione italiana e la sua responsabilità per le violazioni dei diritti umani commesse dalle autorità libiche durante le intercettazioni e per le violazioni a cui gli stessi sono stati sottoposti al loro rientro in Libia considerato che il rafforzamento delle operazioni di intercettazione e respingimento sono l'obiettivo stesso della cooperazione italo-libica.

81 Il ricorso fa riferimento al caso in la Marina militare italiana ha mantenuto il coordinamento durante un incidente in mare nel quale la Guardia Costiera libica (a bordo della motovedetta Ras Jadir, donata dall'Italia) ha interferito con il soccorso di 130 migrati da parte della nave umanitaria Sea Watch 3. L'intervento della motovedetta libica – che ha causato la morte di almeno 20 persone - è stato in parte coordinato da Roma dal Centro di soccorso e coordinamento marittimo (MRCC) gestito dalla Guardia Costiera italiana e da una nave della marina italiana, parte dell'operazione Mare Sicuro , che ha operato dalle acque territoriali libiche facilitando le intercettazioni. Dopo che la Guardia costiera libica ha riportato i superstiti in Libia, questi sono stati detenuti in condizioni disumane, percossi sottoposti ad estorsione, fame e stupro. Due dei sopravvissuti sono stati successivamente "venduti" e torturati con scariche elettriche.

83. Il caso è stato comunicato all'Italia nel maggio 2019 e a sostegno di quest'ultimo sono stati presentati otto interventi, incluso il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.¹⁵⁹

Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, SDG contro Italia

84. Il caso SDG è una denuncia individuale contro l'Italia presentata, con il sostegno di GLAN, dinanzi al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, quale organo quasi-giudiziario ai sensi del Protocollo aggiuntivo all'ICCPR. Nel novembre 2018, il richiedente fu intercettato in alto mare al largo della costa della Libia da una nave mercantile panamense, la Nivin, che, seguendo le istruzioni congiunte delle Guardie costiere italiane e libiche, lo sbarcò in

¹⁵⁹ Le altre organizzazioni e istituzioni che hanno presentato gli interventi sono: Human Rights Watch, Amnesty International, The AIRE Centre, Dutch Refugee Council, European Council on Refugees and Exiles, International Commission of Jurists, Università di Roma Tre, Università di Torino.

Libia. Al ritorno, fu forzatamente rimosso dalla nave, arbitrariamente detenuto e sottoposto a tortura e lavoro forzato. La denuncia sostiene che violando la sua responsabilità di offrire un porto sicuro, l'Italia ha violato i suoi obblighi in materia di diritti umani ai sensi del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Coordinando il soccorso che si è concluso con il ritorno in Libia del ricorrente, l'Italia è infatti responsabile delle violazioni dei diritti dello stesso quali rimpatrio coatto, tortura, detenzione arbitraria, riduzione in schiavitù ed infine possibilità di lasciare un paese in conflitto.¹⁶⁰

85. Il caso Nivin è rappresentativo di una nuova modalità di blocco e respingimento delegato nell'ambito delle politiche di 'esternalizzazione del controllo delle frontiere. Si fa riferimento all' utilizzo di navi mercantili private dirette dall'MRCC Roma che sotto il suo indirizzo intercettano le barche dei migranti e le mettono in contatto con la Guardia costiera libica che assume il coordinamento e indica i porti libici per lo sbarco dei sopravvissuti.¹⁶¹ L'organizzazione di ricerca Forensic Architecture ha documentato altri casi simili di “respingimenti privatizzati”, in cui gli Stati costieri dell'UE impegnano navi commerciali per il respingimento di rifugiati e altre persone bisognose di protezione in un luogo non sicuro come la Libia.¹⁶² La denuncia sostiene che l'Italia e altri stati stanno violando seriamente i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale utilizzando navi mercantili private per effettuare il *refoulement*.

5. Mancanza di trasparenza nell'uso dei fondi dell'UE

86. L'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che i cittadini hanno il diritto di accedere ai documenti detenuti da tutte le istituzioni, organi e agenzie dell'Unione. Il diritto di accesso ai documenti e la sua natura fondamentale sono ulteriormente enfatizzati dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) afferma che gode “dello stesso valore giuridico dei trattati”. L'articolo 1 del regolamento sull'accesso del pubblico sancisce il principio del “più ampio accesso possibile ai documenti”. L'articolo 42 è un corollario del diritto dell'articolo 41 ad una buona amministrazione che include “l'obbligo dell'amministrazione di motivare le proprie decisioni”.¹⁶³

87. L'EUTFA è un fondo di emergenza che beneficia di flessibilità e adeguamenti nell'assegnazione dei finanziamenti e nel controllo sia dei partner esecutivi sia della loro gestione dei fondi dell'UE. Gli obblighi previsti sia dal diritto dell'UE che dal diritto internazionale impongono all'UE di rispondere alle preoccupazioni relative alle implicazioni e agli impatti delle dotazioni di bilancio dell'UE che contribuiscono all'esacerbazione di gravi abusi contro rifugiati e migranti, compresi quelli derivanti dal loro stesso ritorno in Libia. La mancata divulgazione di tali

¹⁶⁰ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, SDG contro Italia, para. 17 - 58, https://c5e65ece-003b-4d73-aa76-854664da4e33.filesusr.com/ugd/14ee1a_e0466b7845f941098730900ede1b51cb.pdf.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Forensic Oceanography, “The Nivin case: Migrants’ resistance to Italy’s strategy of privatized push-back (2019)”, p. 10, <https://forensic-architecture.org/investigation/nivin>.

¹⁶³ Art. 296, TFUE. Per ulteriori riferimenti vedi: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>.

documenti è anche una violazione del principio di sana gestione finanziaria della trasparenza, come spiegato nell'Iniziativa per la trasparenza degli aiuti internazionali.¹⁶⁴

88. In un contesto in cui l'UE e gli Stati membri stanno effettivamente contribuendo a gravi violazioni, la disponibilità di informazioni sull'uso del denaro pubblico riveste grande preoccupazione per i cittadini contribuenti. Le informazioni accessibili al pubblico su come il monitoraggio, la valutazione e la revisione del programma IBM vengono effettuati, consentono ai cittadini di interagire con i decisori su questioni relative all'uso dei fondi dell'UE per sostenere il tipo di gravi abusi perpetrati dagli attori libici. Tuttavia, senza la possibilità per la società civile di accedere alle reazioni di monitoraggio, è impossibile garantire la verifica sulla legittimità dell'uso dei fondi da parte dell'UE in questo contesto altamente sensibile. La possibilità per i cittadini di garantire la trasparenza e la possibilità di esercitare un controllo riguardo all'uso del proprio gettito fiscale è una condizione preliminare per l'esercizio effettivo dei loro diritti democratici. Rifiutando di divulgare uno qualsiasi dei documenti di monitoraggio e revisione del programma, l'UE viola i diritti fondamentali dei cittadini di controllare le azioni dell'UE.

5.1. Documenti e informazioni richiesti all'UE

89. Le scriventi organizzazioni hanno tentato di ottenere informazioni sul modo in cui il programma in questione è stato monitorato, valutato e controllato in relazione ai regolamenti finanziari dell'UE e ai diritti umani basati sull'azione esterna e agli obblighi di diritto internazionale. Entrambe le richieste di documenti e informazioni sono state presentate da GLAN e ASGI il 3 maggio 2019, rispettivamente a DG Home, DG Devco, DR Near, EUBAM, EUDEL e Frontex. Le richieste sono state fatte in relazione al tipo di monitoraggio e valutazione condotti dall'UE in merito ai suoi programmi finanziati in materia di immigrazione in Libia, con particolare attenzione agli impatti sui diritti umani. Nello specifico, le scriventi organizzazioni hanno chiesto in che modo i processi di *due diligence* e le garanzie adeguate del principio del “*do no harm*” fossero stati attuati nel contesto di tali programmi per a) garantire che l'UE e gli Stati membri non contribuiscano a gravi violazioni e b) affrontare il fatto che consentire il ritorno in Libia può a sua volta costituire una violazione degli obblighi degli Stati membri ai sensi delle leggi comunitarie ed internazionali.

90. Il 15 luglio 2019, EUBAM ha risposto dopo aver identificato quattro documenti, di cui ha concesso l'accesso a tre: il protocollo d'intesa tra EUBAM e ICMPD; il mandato per l'azione di formazione Frontex-Italia-EUBAM a sostegno del GACS; il contenuto di detto programma di formazione. L'accesso al quarto documento - la valutazione del progetto pilota congiunto a partire da maggio 2019 - è stata rifiutato in quanto avrebbe “minato seriamente i processi decisionali riguardanti le attività attuali e future di Frontex e degli Stati membri” rivelando le posizioni negoziali delle parti ed erodendo la fiducia reciproca tra loro.

¹⁶⁴ Art. 187(2) Regolamento Finanziario 966/2012, e, Art. 234(2), Regolamento Finanziario, 2018/1046. Vedi: IATI: <https://iatistandard.org/en/about/iati-standard/>.

91. La DG Near ha risposto che elaborerà le richieste presentate a EUBAM e EUDEL. La DG Devco e Home hanno risposto affermando che non sono coinvolte nella gestione di tali fondi. Il 26 luglio 2019 la DG Near ha risposto alla richiesta di informazioni presentata in una serie di cinque gruppi di domande specifiche per i processi e le decisioni di monitoraggio, valutazione e revisione adottati nel corso dell'attuazione di programmi finanziati dall'UE in Libia (non limitato al programma IBM). I funzionari della DG Near hanno proceduto a rispondere alle domande in gruppi (di cinque), fornendo 2-3 pagine di discussione per serie di domande (e omettendo così le risposte ad alcune domande cruciali). La qualità delle risposte fornite era generica. La Commissione ha rifiutato o ha oscurato i documenti per nascondere tutte le informazioni relative al monitoraggio e alla valutazione. Le domande e i documenti relativi alle specifiche misure adottate per garantire che il finanziamento non contribuisca a gravi violazioni dei diritti umani, e sia fornito in linea con le disposizioni finanziarie europee e le disposizioni internazionali sui diritti umani, verranno discusse di seguito.

92. Il 10 ottobre 2019, la DG Near ha risposto alla richiesta di documenti richiedendo di circostanziare la richiesta in virtù dello sforzo che altrimenti sarebbe richiesto alle istituzioni europee. Abbiamo quindi proceduto a indicare documenti specifici per le due fasi del Programma IBM. La DG Near ha fornito 61 documenti, alcuni fortemente oscurati, ed un elenco di altri 65 documenti. L'elenco comprendeva tutti i rapporti di monitoraggio ai quali l'accesso era stato respinto. Poiché i limiti all'accesso dei documenti richiesti non sono risultati sufficientemente motivati, abbiamo presentato reclamo avverso il rifiuto alla *disclosure* anche parziale. ASGI e GLAN hanno così redatto un riesame estremamente dettagliato, che è stato presentato alla Commissione il 30 ottobre 2019. Nel riesame, abbiamo sostenuto che la Commissione non ha preso opportunamente in esame l'interesse pubblico sotteso alla richiesta che deve essere considerato prevalente. Pertanto, si è richiesto che fosse assicurato il più ampio accesso ai documenti indicati, e motivando in modo dettagliato e specifico ciascun oscuramento. La Commissione ha risposto l'11 febbraio 2020 allegando 68 documenti, così largamente oscurati da non offrire alcun elemento ulteriore rispetto alle questioni sollevate.

5.2. Informazioni richieste alle autorità italiane

93. L'UE è tenuta a garantire che le norme di sana gestione finanziaria del diritto dell'UE siano attuate dai partner. ASGI e ARCI, tra le altre organizzazioni e media in Italia, hanno fatto di tutto per ottenere documenti e informazioni dalle autorità italiane sulle attività intraprese nell'ambito del programma IBM e sugli importi spesi dei fondi messi a disposizione a loro dall'UE. Le poche informazioni messe a disposizione mostrano che solo alcuni dati sono stati divulgati in relazione alle spese sostenute nell'ambito dei progetti UE e sollevano dubbi sulla capacità delle autorità italiane di sostenere gli standard di sana gestione finanziaria di efficienza, efficacia ed economia nella gestione dei fondi dell'UE.

93. ASGI ha presentato nel 2018 e 2019 quattro richieste di accesso alle informazioni e ai documenti relativi al programma IBM attuato dal Ministero dell'interno italiano. Il ministero dell'interno è stato invitato a divulgare informazioni in relazione ai provvedimenti di spesa assunti nell'ambito del programma IBM. Il Ministero

dell'interno in relazione alla prima fase ha indicato che, una volta approvate, le misure di disposizione del fondo sarebbero state pubblicate sul sito della Polizia di Stato ("poliziadistato.it"). Ciò che è reso pubblico, tuttavia, sono solo gli avvisi rivolti alle aziende e non i decreti di spesa emessi molti mesi prima. Le informazioni sull'utilizzo della maggior parte delle risorse fornite all'Italia dall'UE nel contesto del programma IBM non sono state divulgate per motivi di sicurezza. Senza tali decreti, i cittadini non possono tempestivamente conoscere e contestare l'uso di fondi pubblici dinanzi ai tribunali nazionali.

95. Per quanto riguarda la seconda fase del programma IBM, il Ministero dell'Interno ha inizialmente risposto alla richiesta di accesso documentale affermando che la fase due non aveva ancora avuto inizio. Nelle risposte alle successive istanze invece, il Ministero ha confermato la posizione – già espressa in relazione alla prima fase del programma – secondo la quale permettere l'accesso a tali documenti avrebbe pregiudicato le relazioni internazionali. Inoltre, ASGI ha depositato un ricorso al TAR, a seguito della mancata divulgazione da parte del Ministero dell'Interno dei documenti ed informazioni relativi all'attuazione del Memorandum Italia-Libia, comprese le risorse finanziarie utilizzate a tal fine. La causa è al momento pendente di fronte al Consiglio di Stato.

Conclusioni e richieste

96. La cooperazione dell'Italia con gli attori libici ha lo scopo di respingere rifugiati e migranti in Libia nell'ambito di una politica di contenimento. L'UE e gli stati membri sono obbligati sulla base del diritto dell'UE e internazionale a condizionare il finanziamento alla base della cooperazione italiana con gli attori libici al rispetto di alcuni requisiti chiave. Non è chiaro, tuttavia, se e come l'UE abbia tenuto conto e risposto alle criticità riguardanti la sua complicità nelle violazioni risultanti dalla cooperazione Italia-Libia, perlomeno sotto il profilo del diritto internazionale.

97. L'UE sta contribuendo attraverso il finanziamento del programma IBM alle condotte illegittime poste in essere da Italia e Libia che violano i diritti umani. Questo piano trasferisce la responsabilità di ricerca e soccorso dall'Italia alla Guardia costiera libica e limita l'attività delle ONG che operano ricerca e soccorso, nonostante la scarsa capacità degli attori libici al riguardo e i gravi abusi commessi dagli stessi a danno dei rifugiati e migranti durante i respingimenti marittimi, inclusa la detenzione arbitraria, indefinita e violenta conseguente al loro ritorno in Libia. Pertanto, la Commissione UE ha l'impellente obbligo di garantire che i finanziamenti forniti all'Italia per l'azione in Libia siano utilizzati per scopi legittimi, in conformità con le normative europee, con gli obblighi internazionali a cui sono soggetti l'UE e gli stati membri, ed infine nel rispetto dei diritti dei propri cittadini.

98. Le criticità sollevate nel presente esposto in relazione al programma IBM confermano le conclusioni dello *special report* della Corte dei conti europea del 2018, dove viene sottolineato come l'EUTFA sia uno strumento che necessita revisione in quanto, da una parte, non risulta sufficientemente mirato, e dall'altra mette a rischio l'efficienza e l'efficacia del budget europeo. Anche i membri del Parlamento europeo hanno sollevato preoccupazioni in merito alla programmazione dell'EUTFA, compreso lo sviamento dei fondi europei allo

sviluppo. Il fatto che tali preoccupazioni non siano state prese in considerazione dimostra quanto sia ancor più necessario garantire il controllo democratico parlamentare, in linea con il mandato del Parlamento per l'approvazione di fondi tematici quali l'EUTFA. Sarebbe opportuno che la Corte dei conti collaborasse strettamente con i membri del Parlamento Europeo, esaminando attentamente la destinazione e l'utilizzo dei finanziamenti attraverso il programma IBM.

99. Al fine di affrontare le criticità sollevate nel presente esposto e nel parere degli esperti allegato, e garantire la piena attuazione del diritto dell'UE e dei suoi impegni politici, è necessario che il programma IBM finanziato dall'EUTFA sia sottoposto a un attento esame da parte della Corte dei conti, alla quale si chiede di raccomandare che:

- a. l'uso da parte dell'EUTFA di fondi europei destinati allo sviluppo per finalità quali il controllo e la sicurezza dei confini è illegittimo e incompatibile con i requisiti di legge europei;
- b. Il quadro per l'uso dei fondi di sviluppo europei da parte dell'EUTFA dovrebbe essere rivisto per garantirne l'uso corretto e legittimo, assicurando anche adeguate valutazioni dell'impatto sui diritti umani, sistemi di monitoraggio e condizionalità del finanziamento;
- c. Il programma IBM dell'EUTFA venga sospeso fino a quando le suddette revisioni non saranno in vigore, anche assicurando che la cooperazione in materia di migrazione con la Libia sia subordinata a misure concrete e verificabili per garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale.