

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL DEPUTATO MAGI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle stragi nel Mediterraneo e sull'operato della guardia costiera libica.

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge raccoglie l'appello lanciato da Luigi Manconi insieme a Radicali italiani e all'Associazione Buon Diritto nel corso di una manifestazione molto partecipata tenutasi a piazza Montecitorio il 28 gennaio a seguito dell'ennesimo naufragio a largo della Libia, avvenuto lo scorso 18 gennaio, in cui hanno perso la vita 117 persone. Nei giorni successivi al naufragio del 18 gennaio, la nave Sea Watch salvava altre 47 persone - le quali hanno atteso 13 giorni per poter sbarcare - mentre altri 100 naufraghi, sono stati raccolti da un cargo battente bandiera della Sierra Leone e avviati verso il porto di Misurata, per essere poi trasferiti nei centri di detenzione gestiti dai militari libici o in quelli illegali gestiti dalle milizie. Centri dove si praticano quotidianamente abusi, violenze, stupri, torture: l'ultimo rapporto delle Nazioni Unite sulla Libia del dicembre 2018 denuncia gli «inimmaginabili orrori» subiti da migranti e rifugiati nei centri di detenzione in Libia, governativi e non, e «la complicità degli attori pubblici nel traffico di esseri umani».

Le storie dei sopravvissuti portano in superficie quel che una semplice cronaca di quanto avviene nel Mar Mediterraneo non riesce più a far percepire: in base ai dati dell'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite (Unhcr), i morti e dispersi nel Mediterraneo centrale sono stati nel 2018 2278, a fronte di un numero di arrivi fortemente in diminuzione (23.370 persone sbarcate in Italia secondo il ministero dell'interno rispetto ai 119.369 mila nel 2017). A settembre 2018, una persona ogni otto che hanno effettuato la traversata dalla Libia ha perso la vita, soprattutto a causa della ridotta capacità di ricerca e soccorso, sostiene l'Unhcr.

A partire dalla seconda metà del 2017 sono stati sempre più numerosi gli interventi della guardia costiera libica al di fuori delle proprie acque territoriali - a volte coordinati da Roma - e sempre più frequenti le situazioni critiche per gli operatori umanitari impegnati nei soccorsi in mare. Quello che è successo il 6 novembre è documentato dal lavoro svolto, tramite le immagini disponibili e le testimonianze di operatori e sopravvissuti, dai ricercatori Charles Heller e Lorenzo Pezzani della *Forensic Oceanography* (università Goldsmith di Londra) nell'ambito del progetto di ricerca *Mare clausum*: immagini che mostrano il salvataggio di decine di persone da parte dell'Ong Sea Watch e il tentativo di ostacolare le operazioni da parte della guardia costiera libica, il tutto coordinato a distanza dal Centro di Coordinamento Marittimo (MRCC) di Roma: solo 59 naufraghi sono riusciti quel giorno a salire a bordo della nave della Ong e a raggiungere Pozzallo, mentre altri 47 sono stati recuperati dai libici e riportati nei centri di detenzione. Almeno venti persone hanno perso la vita prima che intervenisse Sea Watch. Oltre alla violenza dei libici sui migranti recuperati e allo strazio per le persone che annegano, un aspetto appare evidente dai video: l'equipaggio della motovedetta che pretende di avere il controllo delle operazioni - una delle quattro consegnate dal ministro dell'interno Minniti a Tripoli ad aprile 2017 - appare del tutto incapace di intervenire per portare in salvo le persone. Desta ancora più sgomento la scena della motovedetta libica che riparte con foga noncurante dell'uomo in mare appeso alle scalette e nonostante Sea Watch e un elicottero militare italiano intimassero l'alt. Di quell'equipaggio facevano parte alcune delle persone addestrate dai militari italiani ed europei, come riportato in un rapporto della missione Eunavformed, nell'ambito della collaborazione della guardia costiera libica con le forze militari italiane ed europee nella strategia di controllo dei flussi di migranti dalla Libia.

Diciassette dei migranti sopravvissuti quel giorno hanno portato le loro testimonianze davanti alla Corte europea dei diritti umani, accusando l'Italia di essere di fatto responsabile - attraverso la collaborazione tecnico-operativa con i libici - di quanto è accaduto in mare e successivamente nei centri di detenzione e di aver di fatto violato la Convenzione europea, in particolare gli articoli 3 e 4; infatti i ricorrenti sono stati riportati in Libia benché fosse noto che lì corressero il rischio di subire

torture, trattamenti inumani e di finire in schiavitù, contro il principio di *non-refoulement*. Per gli stessi motivi l'Italia è stata già condannata nel 2012 per il caso Hirsi.

Il riconoscimento della zona SAR libica il 28 giugno 2018 da parte dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ha poi legittimato il crescente interventismo della Guardia costiera libica: a quanto riferito dal Governo italiano rispondendo a un question time presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 23 gennaio 2019, infatti, nel corso del 2018 la Guardia Costiera libica ha recuperato nell'area SAR di propria competenza 12.780 migranti, a cui si aggiungono 788 migranti recuperati da parte di motopescherecci e altre imbarcazioni; tra il 19 ed il 21 gennaio 2019 scorso le Autorità libiche sono intervenute su 6 eventi SAR, soccorrendo un totale complessivo di 476 migranti. Nel 2017 le persone recuperate dalla stessa Guardia Costiera erano state 5.773 e 345 da altre imbarcazioni.

Questo nonostante l'8 giugno il Consiglio di Sicurezza dell'Onu abbia imposto delle sanzioni individuali a sei persone che gestiscono reti legate al traffico di esseri umani in Libia, tra i quali Abd al Rahman al Milad, capo dell'unità della Guardia costiera libica di Zawiyah, e nonostante lo stesso Ministro degli affari esteri Enzo Moavero – come già aveva fatto il Tribunale del Riesame di Ragusa sul caso della nave dell'Ong spagnola Proactiva Open Arms - abbia dichiarato che «in senso stretto e giuridico la Libia non può essere considerata porto sicuro», poiché tale nozione «è legata a convenzioni internazionali, che attualmente non sono state tutte sottoscritte dalla Libia».

Del resto il riconoscimento della Guardia costiera libica come partner del Governo Italiano parte già dalla scorsa legislatura con il memorandum firmato dal governo italiano con Serraji nel febbraio 2017, che segna il formale avvio di una strategia di «contrasto all'immigrazione clandestina» consistente nel supporto alla guardia costiera libica nel fermare le partenze dei migranti o riportarli nei centri di detenzione, nonostante gli evidenti limiti in termini di tutela dei migranti e di capacità di intervento nelle operazioni di salvataggio e coordinamento dell'area SAR. È opportuno ricordare infatti che il “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” - concluso nel febbraio 2017 in forma semplificata e quindi senza il coinvolgimento del Parlamento – prevede all'articolo 2 “l'adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza già attivi nel rispetto delle norme pertinenti, usufruendo di finanziamenti disponibili da parte italiana”. Finanziamenti provenienti in primo luogo dal “Fondo per l'Africa”, destinato ai sensi del Decreto del 1 febbraio 2017 - che ne definiva le linee di indirizzo dopo l'istituzione in Legge di Bilancio 2017 - “al contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani”.

In questo contesto si inserisce la presenza di navi della Marina Militare italiana (prima la nave Tremiti, poi dal dicembre 2017 la Capri e infine dal 30 marzo 2018 la Capri) nel porto di Tripoli; come si legge sul sito del Ministero della Difesa, l'operazione, inizialmente inquadrata nell'operazione “Mare Sicuro”, è stata avviata dall'agosto del 2017, in seguito alla richiesta di supporto avanzata dal Governo di Accordo Nazionale libico al Governo italiano.

È sempre in questa strategia che si inserisce il decreto-legge n. 84 del 2018, recante disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici. Da ultimo il 21 dicembre 2018 il Ministero dell'interno, direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, ha deliberato di affidare la fornitura di 20 battelli pneumatici di tipo oceanico da destinare ai libici nell'ambito del progetto denominato «Support to integrated Border and Migration Management in Libya – First Phase» cofinanziato dall'Unione europea nel quadro del «Trust Fund For Africa».

A fronte del crescente numero di vittime e delle prove fornite dalle organizzazioni internazionali degli orrori consumati nei centri di detenzione in Libia, è necessario che il Parlamento recuperi il proprio ruolo di controllo nei confronti del Governo, verificando la destinazione delle risorse

provenienti dal bilancio statale e il loro utilizzo nel rispetto della legge italiana e delle Convenzioni internazionali in materia di rispetto dei diritti umani, e faccia luce sulle modalità di coinvolgimento del nostro Paese nelle operazioni di contenimento dei flussi migratori affidate ai libici.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione e compiti della Commissione).

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, con durata biennale, , una Commissione parlamentare di inchiesta sulle stragi nel Mediterraneo e sull'operato della guardia costiera libica, di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha i seguenti compiti:

a) indagare sulle cause dei naufragi avvenuti nel Mar Mediterraneo a partire dal 2017 ad oggi acquisendo documenti, comunicazioni via radio, tracciati e video relativi ad ogni evento.

b) fare chiarezza sul comportamento e sulle responsabilità della guardia costiera libica, reperendo ogni dato relativo all'utilizzo da parte del Governo libico delle unità navali cedute ai in base al decreto-legge n. 84 del 2018 e di quelle che saranno cedute a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto del 21 dicembre 2018; reperire dati sul numero di persone intercettate dai libici e riportate indietro a partire dal 2017, al fine di ottenere la lista completa dei nominativi delle persone riportate indietro, in quali centri di detenzione siano state trasferite e quale sia la loro attuale condizione; conoscere le modalità di coinvolgimento del personale italiano nel supporto alla guardia costiera libica in fase di addestramento e supporto logistico negli interventi di coordinamento, soccorso e recupero dei migranti e del successivo trasferimento sulla costa libica.

c) reperire ogni informazione utile sullo stato dei centri di detenzione gestiti dalle autorità libiche e in particolare dal Dipartimento per il contrasto all'immigrazione irregolare: quanti sono e dove si trovano, quante persone vi sono reclusi (donne, uomini e minori) e di quale nazionalità, quante di queste siano state individuate dalle organizzazioni internazionali come bisognosi di protezione, in quanti di questi centri siano autorizzati a entrare gli operatori delle organizzazioni internazionali.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

3. Per i fini previsti dal comma 1, è deliberata, previa informativa al Presidente della Camera, una missione parlamentare in Libia a fini ispettivi, anche al fine di verificare le condizioni dei centri di detenzione gestiti dai libici, l'operato delle organizzazioni internazionali e le modalità e il supporto dei militari italiani all'operato dei libici.

4. La Commissione può chiedere al Governo una relazione di valutazione degli effetti che specifici progetti di legge in discussione presso le Camere possono determinare rispetto agli aspetti oggetto d'inchiesta ai sensi del comma 1.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo della Camera e del Senato. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione.

3. Per l'elezione a scrutinio segreto, rispettivamente, del presidente, de due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

ART. 3.
(*Comitati*).

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.

ART. 4.
(*Audizioni a testimonianza*).

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio.

3. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

ART. 5.
(*Richiesta di atti e documenti*).

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Sulle richieste ad essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

ART. 6.
(*Segreto*).

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda

in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

ART. 7.
(*Organizzazione interna*).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di collaboratori interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie da parte di soggetti pubblici, ivi compresi le università e gli enti di ricerca, ovvero privati. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaboratori di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per ciascun anno e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione dispone dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della loro attività dalle analoghe Commissioni precedentemente istituite e ne cura l'informatizzazione.