

**Situazione in Libia - Comunicazione al Procuratore ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma sulla commissione di crimini contro migranti e rifugiati: le operazioni finalizzate ad intercettare in mare e riportare i migranti in Libia costituiscono crimini contro l'umanità**

## **Executive Summary**

### **I. Introduzione**

1. Lo European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) invia la presente denuncia (tecnicamente una comunicazione ex art. 15 Statuto di Roma) all'Ufficio del Procuratore (OTP) della Corte penale internazionale (ICC o Corte) ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma. Nell'ambito degli atroci crimini commessi contro migranti, rifugiati e richiedenti asilo (di seguito "migranti e rifugiati") in Libia, come già documentato in una [precedente comunicazione](#)<sup>1</sup>, la presente denuncia giunge alla conclusione che le operazioni con le quali essi vengono intercettati quando in situazioni di pericolo nel Mediterraneo centrale, e riportati in Libia, dove sono sottoposti a detenzione sistematica, costituiscono crimini contro l'umanità. Più precisamente, la comunicazione sostiene che le suddette operazioni con le quali vengono intercettati e riportati in Libia, più che come operazioni di "soccorso in mare", si configurino come crimini contro l'umanità sotto forma di grave privazione della libertà personale (Articolo 7(1)(e) dello Statuto di Roma), commessi nel contesto dell'attacco diffuso e sistematico contro migranti e rifugiati in Libia. La denuncia dimostra inoltre che la Corte Penale Internazionale è dotata di giurisdizione su questi crimini nell'ambito dell'indagine in corso sulla situazione in Libia.
2. La denuncia illustra in dettaglio 12 casi esemplificativi della modalità con la quale migranti e rifugiati vengono intercettati in mare e successivamente riportati e detenuti in Libia tra il 2018 e il 2021. Gli episodi in questione delineano un quadro particolarmente chiaro e dettagliato della cooperazione tra le agenzie dell'Unione europea (in particolare la Commissione europea,

---

<sup>1</sup> ECCHR, FIDH e LFJL Art. 15 Comunicazione alla CPI, Novembre 2021, versione integrale redatta disponibile su:  
[https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/Redacted\\_Art\\_15\\_Communication\\_to\\_the\\_ICC\\_on\\_crimes\\_against\\_refugees\\_and\\_migrants\\_in\\_Libya.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/Redacted_Art_15_Communication_to_the_ICC_on_crimes_against_refugees_and_migrants_in_Libya.pdf)

EUNAVFOR MED e Frontex) e gli Stati membri (tra cui Italia e Malta) con gli attori libici, sia a livello politico che operativo, con riferimento alle operazioni di intercettazione di migranti e rifugiati in mare ai fini del loro ritorno e detenzione in Libia. La denuncia presenta informazioni e prove, tratte da dati disponibili pubblicamente e da materiale direttamente proveniente da organizzazioni di soccorso in mare, che indicano la presunta responsabilità penale di specifici individui, in particolare di funzionari di alto livello degli Stati membri e delle agenzie dell'UE. Questi individui avrebbero agito sulla base di un piano comune che ha comportato la commissione dei crimini in questione, e sono quindi indicati come co-autori ai sensi dell'articolo 25(3)(a) dello Statuto di Roma.

3. La presente denuncia alla CPI riprende ed estende la portata della precedente comunicazione presentata nel novembre del 2021 dall'ECCHR, insieme alla Federazione Internazionale dei Diritti Umani (FIDH) e a Lawyers for Justice in Libya (LFJL), ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma. Mentre quella comunicazione verteva principalmente sulla responsabilità penale individuale di operatori di alto livello in Libia per presunti crimini contro l'umanità commessi nei confronti di migranti e rifugiati nel contesto della loro detenzione e transito in territorio libico, la presente denuncia introduce nuovi elementi fattuali e giuridici attinenti alle operazioni attraverso le quali migranti e rifugiati in fuga dal territorio libico vengono intercettati in mare e riportati in Libia.
4. Nella raccolta delle prove che costituiscono la base di questa denuncia, l'ECCHR ha lavorato in un rapporto di collaborazione e scambio con diverse organizzazioni della società civile. In particolare, l'organizzazione di soccorso marittimo Sea-Watch ha fornito una preziosa documentazione diretta accumulata durante le operazioni di soccorso civile in mare e di monitoraggio aereo. Nel corso di diverse interazioni, Sea-Watch ha anche fornito un'importante analisi e valutazione delle circostanze di fatto sulla base della sua vasta esperienza di soccorso in mare. Altre organizzazioni di soccorso in mare e della società civile, tra cui Initiative Watch the Med - Alarm Phone, Open Arms, Border Forensics, Frag den Staat e Human Rights Watch, oltre che diversi giornalisti d'inchiesta, hanno fornito informazioni cruciali sulla collaborazione tra gli attori libici e i funzionari delle agenzie dell'UE e degli Stati membri e sulla complessa rete di attori coinvolti congiuntamente negli aspetti relativi alla gestione delle frontiere. Ulteriori informazioni sono state raccolte e analizzate da rapporti pubblici attendibili e da dati pubblicamente accessibili.
5. I 12 eventi esemplificativi inclusi nella denuncia mettono in luce la molteplicità delle entità e degli operatori degli Stati membri e delle agenzie dell'UE coinvolti con le autorità libiche internazionalmente riconosciute nel presunto piano comune per intercettare migranti e rifugiati in mare e contenerli nel territorio libico. Questo piano comune è stato attuato attraverso l'esecuzione di attività volte a intercettare e riportare indietro migranti e rifugiati in fuga dalla Libia via mare, accanto ad altre misure di gestione dei confini e della migrazione. Sulla base

delle informazioni e delle analisi presentate nella denuncia, sono stati identificati alcuni funzionari di alto livello degli Stati membri e delle agenzie dell'UE, insieme a prove che dimostrano il contributo essenziale di ciascuno essi al piano comune. Su questa base, nella denuncia si sostiene che vi siano ragionevoli motivi per ritenere che le persone identificate possano essere ritenute penalmente responsabili, insieme agli attori libici, in quanto co-autori del crimine contro l'umanità di grave privazione della libertà personale di migranti e rifugiati.

6. L'elenco dei presunti responsabili e dei corrispondenti criteri di imputazione della responsabilità qui analizzati si concentra su funzionari di alto livello e non vuole essere esaustivo. Ciò non esclude che le condotte descritte nella presente denuncia possano essere qualificate in relazione ad altri crimini ai sensi dello Statuto di Roma o che possano essere stabilite modalità alternative di imputazione della responsabilità, in particolare forme accessorie come il favoreggiamento, per la configurazione della responsabilità penale individuale degli attori coinvolti nelle attività volte a intercettare migranti e rifugiati in mare e a riportarli in Libia. L'ECCHR esorta il Procuratore ad aprire un'indagine su questi crimini e sulle responsabilità penali individuali di tutti i relativi sospettati.

## II. Contesto

7. Per molti anni la rotta del Mediterraneo centrale è stata considerata una delle rotte migratorie più mortali al mondo. Dal 2014, oltre 20.000 migranti e rifugiati sono morti o rimasti dispersi nella sola rotta del Mediterraneo centrale.<sup>2</sup> Sebbene questa tragedia abbia diverse cause concomitanti, la decisione negli ultimi decenni delle agenzie dell'UE e dei governi degli Stati membri di dare priorità al controllo delle frontiere e alla gestione dell'immigrazione rispetto che al soccorso in mare nel Mediterraneo ha possibilmente giocato un ruolo fondamentale. Dall'inizio degli anni 2000, l'UE e alcuni Stati membri dell'UE hanno adottato politiche di gestione della migrazione volte a combattere la cosiddetta "migrazione illegale"<sup>3</sup> verso l'Europa. Ciò ha incluso lo sviluppo di politiche di interazione con autorità e entità libiche per arginare i crescenti flussi migratori dalla Libia verso l'Europa. La comunicazione ripercorre l'evoluzione di queste politiche di cooperazione in tre fasi principali: (1) prima del 2011; (2) dal 2011 al 2015; e (3) dal 2016 a oggi.
8. Prima della rivolta del 2011 in Libia, quando ancora esisteva un governo centrale funzionante, le agenzie dell'UE e i singoli Stati membri (come l'Italia) si sono relazionati direttamente con il

---

<sup>2</sup> Progetto Missing Migrants, "Migrazione nel Mediterraneo", dati aggiornati al 12 novembre 2022, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

<sup>3</sup> Una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1975 ha affermato che il termine "illegale" non dovrebbe essere usato per riferirsi ai migranti in situazione irregolare. *Cfr.* Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Trentesima Sessione, Risoluzione n. 3449, 9 dicembre 1975, <https://digitallibrary.un.org/record/189610?ln=en>. Anche altre istituzioni, come l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il Parlamento europeo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, hanno sollecitato l'abbandono di questo termine.

regime di Gheddafi per gestire l'aumento dei flussi migratori dalla Libia verso l'Europa. Nel periodo 2011-2015, a causa dell'instabilità della situazione interna libica e dell'assenza di un governo nazionale unitario, è stato difficoltoso per gli Stati membri e le agenzie dell'UE interagire efficacemente con la Libia. Pertanto, pur continuando a impegnarsi per mantenere la cooperazione con le autorità libiche riconosciute a livello internazionale, i loro sforzi si sono spostati verso approcci di gestione della migrazione incentrati sul contenimento del movimento di migranti e rifugiati sia prima dell'ingresso in territorio libico che dopo l'uscita dal territorio libico, ad esempio via mare. A partire dal 2016, le agenzie dell'UE e gli Stati membri hanno iniziato ad aumentare in modo significativo la fornitura di sostegno materiale, di sviluppo delle capacità e supporto operativo agli attori libici, come la cosiddetta Guardia costiera libica, per contenere i migranti e i rifugiati in Libia, inter alia, attraverso attività consistenti nell'intercettarli in mare e riportarli in territorio libico. Come dettagliato nella denuncia, tale supporto operativo ha incluso la fornitura di informazioni relative alla localizzazione del soccorso alla c.d. Guardia costiera libica e persino il coordinamento delle intercettazioni in eventi specifici. Tale supporto dimostra il ruolo decisivo che i funzionari degli Stati membri e delle agenzie dell'UE svolgono nelle operazioni per intercettare in mare e successivamente riportare migranti e rifugiati in Libia. L'evoluzione di questa collaborazione con la Libia da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'UE è stata in gran parte guidata dall'interesse di quest'ultima ad eludere gli obblighi legali che scaturiscono dall'arrivo di persone in cerca di protezione sul territorio degli Stati membri dell'UE o nelle loro acque di competenza. Oltre al sostegno e alla cooperazione con le autorità libiche per intercettare e riportare i migranti e i rifugiati, questi stessi interessi hanno guidato anche altri cambiamenti a carattere politico da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'UE. Tra questi, la progressiva riduzione dell'impegno diretto nelle attività di soccorso in mare nel Mediterraneo e l'adozione di una serie di misure volte a scoraggiare le organizzazioni civili di soccorso in mare e le navi commerciali dallo sbarcare i migranti e i rifugiati soccorsi sul territorio europeo.

### **III. Giurisdizione**

10. L'ECCHR sostiene che la commissione di crimini contro l'umanità, ovvero la grave privazione della libertà personale in violazione delle norme fondamentali del diritto internazionale di migranti e rifugiati nel momento in cui vengono intercettati in mare e successivamente riportati e detenuti in Libia, ricade sotto la giurisdizione della CPI sulla base del deferimento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) alla Corte.
11. La Risoluzione 1970 (2011) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha deferito il 15 febbraio 2011 la situazione nella Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (ora Stato della Libia) alla Corte penale internazionale. La giurisdizione territoriale della CPI comprende l'intero territorio dello Stato libico, inclusa la terraferma e le acque territoriali. Include anche le

imbarcazioni in acque internazionali battenti bandiera libica, come quelle gestite dalla c.d. Guardia costiera libica o le navi mercantili battenti bandiera libica.

12. La risoluzione 1970 non limita la giurisdizione temporale della Corte e quindi copre i crimini commessi dal 15 febbraio 2011 in poi, purché siano sufficientemente connessi alla situazione a cui fa riferimento il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.
13. Per quanto riguarda la giurisdizione personale, la Risoluzione 1970 copre la condotta dei cittadini libici e dei cittadini degli Stati membri della CPI potenzialmente coinvolti nella commissione di crimini internazionali nel contesto libico. La Risoluzione esenta solo i cittadini, gli attuali o ex funzionari o il personale di Stati non Membri in relazione alle operazioni stabilite o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in Libia, a meno che lo Stato non abbia rinunciato a tale giurisdizione esclusiva. Pertanto, nulla impedisce all'OTP di indagare sulla partecipazione di cittadini di Stati membri coinvolti nella commissione di crimini contro i migranti e i rifugiati nel contesto libico, come nel caso dei cittadini di Italia, Malta, Francia, Belgio e Spagna identificati come presunti co-autori nella presente denuncia, assieme a cittadini libici.
14. Per quanto riguarda gli individui che sono funzionari di agenzie dell'UE, essi godono generalmente dell'immunità da procedimenti giudiziari per gli atti compiuti in veste ufficiale, anche dopo la cessazione dell'incarico.<sup>4</sup> Tuttavia, ai sensi dell'articolo 12 dell'accordo concluso tra l'UE e la Corte penale internazionale che definisce i loro termini di cooperazione e assistenza, l'UE è tenuta a rinunciare all'immunità in base alle pertinenti norme di diritto internazionale per consentire alla Corte di esercitare la propria giurisdizione.<sup>5</sup>
15. Infine, la Risoluzione 1970 non limita la giurisdizione per materia. Nel suo ultimo rapporto al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il Procuratore della CPI ha ribadito che i crimini contro i migranti e i rifugiati fanno parte delle indagini del suo Ufficio sulla situazione in Libia e che "la valutazione preliminare dell'Ufficio è che questi crimini possano costituire crimini contro l'umanità e crimini di guerra".<sup>6</sup> La presente denuncia presenta ulteriori fatti e analisi riguardanti i presunti crimini contro l'umanità contro i migranti e i rifugiati nel contesto della situazione libica in corso, rispettando il legame necessario per la giurisdizione per materia.

#### **IV. La grave privazione della libertà personale come crimine contro l'umanità**

---

<sup>4</sup> Protocollo (n.7) sui Privilegi e le Immunità dell'Unione europea, 26 ottobre 2012, art. 11(a), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>.

<sup>5</sup> Corte penale internazionale, Accordo tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea sulla cooperazione e l'assistenza, 10 aprile 2006, ICC-PRES/01-01-06, [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/6EB80CC1-D717-4284-9B5C-03CA028E155B/140157/ICCPRES010106\\_English.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/6EB80CC1-D717-4284-9B5C-03CA028E155B/140157/ICCPRES010106_English.pdf).

<sup>6</sup> OTP, Ventiquattresimo Rapporto del Procuratore della Corte Penale Internazionale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 1970 (2011), 9 novembre 2022, para. 68, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-11/2022-11-09-otp-report-unsclibya-eng.pdf>.

16. La presente denuncia sostiene che le intercettazioni di migranti e rifugiati in mare e il loro riconducimento e detenzione in Libia costituiscano crimini contro l'umanità. Per essere qualificata come crimine contro l'umanità, la presunta condotta penalmente rilevante deve essere parte di un attacco diffuso o sistematico contro una popolazione civile. La presente denuncia sostiene che l'intercettazione di migranti e rifugiati in mare e il loro riconducimento e detenzione in Libia costituiscano parte dell'attacco diffuso e sistematico contro migranti e rifugiati in Libia dal 2011, come già identificato nella precedente comunicazione del 2021.<sup>7</sup>
17. Dal 2011, in Libia si è affermata un ampio sistema criminale finalizzato allo sfruttamento di migranti e rifugiati, attuato attraverso la loro soggezione a violenza e a condizioni disumane di vita, detenzione e trasporto. I metodi impiegati nello sfruttamento e nella violenza contro migranti e rifugiati - tra cui la detenzione, la tortura, l'omicidio, la persecuzione, la violenza sessuale, la riduzione in schiavitù e altri atti disumani - non sono episodi singoli o isolati, ma piuttosto parte di una linea di condotta.<sup>8</sup> L'attacco è sistematico in quanto segue uno schema preciso e i crimini sono commessi in esecuzione di un programma riconoscibile, attuato da attori statali e non statali libici. Nonostante tale programma sia fondato principalmente sulla legge n. 19 del 2010, che autorizza la detenzione e il lavoro forzato di migranti e rifugiati, esso si manifesta anche attraverso altri accordi e modelli di condotta. L'attacco è diffuso, in quanto diretto contro migliaia di migranti e rifugiati di diversa nazionalità, religione, genere, gruppo razziale ed etnico, su tutto il territorio libico e - nel momento in cui vengono intercettati e riportati in Libia - anche in mare, estendendosi non solo nelle acque libiche ma anche in quelle internazionali, comprese le zone di ricerca e soccorso (SAR) libiche, maltesi e italiane.
18. Le intercettazioni in mare di migranti e rifugiati in fuga dalla Libia allo scopo di riportarli in territorio libico fanno parte di questa condotta. Le intercettazioni e i riconducimenti in Libia sono diffusi e condotti in modo sistematico, come emerge dalla loro ampiamente documentata reiterazione e dai modelli di condotta. Una volta intercettati in mare e privati della loro libertà, è praticamente certo che i migranti e i rifugiati vengano riportati in Libia e messi in strutture di detenzione attraverso "un trasferimento sistematico" e vi rimangano per periodi di tempo indefiniti, sottoposti a condizioni intollerabili.<sup>9</sup> In questo modo, le operazioni con cui vengono

---

<sup>7</sup> ECCHR, FIDH e LFJL Art. 15 Comunicazione alla CPI, novembre 2021, par. 15 Comunicazione alla CPI, novembre 2021, par. 389 e ss.

<sup>8</sup> ECCHR, FIDH e LFJL Art. 15 Comunicazione alla CPI, novembre 2021, par. 15 Comunicazione alla CPI, novembre 2021, par. 393; Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Gruppo di esperti sulla Libia, Rapporto finale del Gruppo di esperti sulla Libia istituito ai sensi della risoluzione 1973 (2011), 5 settembre 2018, para. 48, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/243/84/PDF/N1824384.pdf?OpenElement> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Gruppo di esperti sulla Libia, Rapporto finale del Gruppo di esperti sulla Libia istituito in base alla risoluzione 1973 (2011), 27 maggio 2022, pagg. 15-17, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/334/41/PDF/N2233441.pdf?OpenElement>.

<sup>9</sup> Consiglio per i diritti umani, Rapporto della Missione Indipendente di Accertamento dei Fatti sulla Libia (Versione Avanzata Inedita), A/HRC/48/83, 1 ottobre 2021, para. 68, <https://reliefweb.int/report/libya/report-independent-fact-finding-mission-libya-ahrc4883-enar>.

intercettati e ricondotti in Libia fanno parte del più ampio sistema di sfruttamento e abuso in cui i migranti e i rifugiati sono la "merce" principale.

19. Nonostante la consapevolezza di quanto sopra, le agenzie dell'UE e gli Stati membri hanno continuato a concludere diverse risoluzioni, strategie e accordi con le autorità libiche e le entità coinvolte in questo sistema di sfruttamento e abuso, come la c.d. Guardia costiera libica. Nell'ambito di tali accordi, hanno fornito agli attori libici supporto materiale, di capacity building e sostegno operativo, compresa la localizzazione di migranti e rifugiati in pericolo in mare, per condurre intercettazioni, riconducimenti in Libia e la loro detenzione.
20. La denuncia afferma che la grave privazione della libertà personale di migranti e rifugiati, sotto il coordinamento di attori libici e funzionari degli Stati membri dell'UE e delle sue agenzie, prende avvio dal momento in cui essi vengono intercettati in mare e continua quando vengono riportati in Libia, dove vengono sistematicamente collocati in strutture di detenzione. Questa privazione della libertà è da considerarsi grave perché viola norme fondamentali del diritto internazionale, tra cui il diritto di essere liberi da detenzioni arbitrarie, il diritto a un giusto processo e il principio di non respingimento.
21. I trattati internazionali, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), tutelano il diritto di essere liberi da detenzioni arbitrarie e il diritto a un giusto processo. Queste tutele sono violate in quanto la cattura di migranti e rifugiati in mare non è il risultato di una condanna per un reato e non comporta alcuna opzione legale per loro di rifiutare o contestare tale privazione della libertà. Anche se si volesse ammettere che le intercettazioni siano operazioni di salvataggio condotte in conformità al diritto internazionale del mare e alle norme di ricerca e soccorso, la mancanza di garanzie procedurali per i migranti e i rifugiati durante il loro successivo riconducimento, sbarco e detenzione in Libia attesta il contrario. Le condizioni disumane dei centri di detenzione e la commissione di altri crimini contro l'umanità in questi luoghi rendono la privazione della libertà ingiustificata e sproporzionata.
22. Anche il principio di non respingimento - che vieta agli Stati di rinviare persone in un Paese in cui rischiano di subire maltrattamenti o altre violazioni dei diritti umani - viene violato quando migranti e rifugiati vengono intercettati e i ricondotti in Libia. Come illustrato nella presente denuncia, il principio di non respingimento, un principio giuridico di diritto sostanziale, è un elemento portante sia del diritto internazionale di ricerca e soccorso che del diritto internazionale dei rifugiati. È anche parte del diritto internazionale dei diritti umani<sup>10</sup> ed è considerato diritto internazionale consuetudinario.<sup>11</sup> In quanto tale, il principio di non

---

<sup>10</sup> Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 36, CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, par. 31, <https://www.refworld.org/docid/5e5e75e04.html>

<sup>11</sup> Cfr. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Risposta ai quesiti posti all'UNHCR dalla Corte Costituzionale Federale della Repubblica Federale di Germania nelle cause 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 gennaio 1994, <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>; e Commissione Europea, Migrazione e Affari Interni, Non-Refoulement, [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/non-refoulement\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/non-refoulement_en)

respingimento deve essere considerato una regola fondamentale del diritto internazionale che rileva nella valutazione della grave privazione della libertà fisica, anche nel contesto dell'intercettazione di migranti e rifugiati in mare e del loro riconducimento e detenzione in Libia.

## **V. Criterio di imputazione della responsabilità**

- 23.** In conformità all'approccio strategico dell'OTP, la presente denuncia si concentra sui funzionari di alto livello degli Stati membri dell'UE e delle agenzie dell'UE, nonché sugli attori libici "maggiormente responsabili"<sup>12</sup> e analizza le loro forme di responsabilità in quanto co-autori. In linea con gli standard stabiliti dall'articolo 25(3)(a) dello Statuto di Roma e con la giurisprudenza della CPI, l'analisi giuridica illustra documentazione rilevante per attestare l'elemento del piano comune, nonché la nozione di contributo essenziale e l'elemento soggettivo del reato di individui specifici. La denuncia esamina la documentazione disponibile che attesta l'esistenza di un piano comune tra le agenzie dell'UE e i funzionari degli Stati membri e gli attori libici per intercettare i migranti e i rifugiati in fuga attraverso la rotta del Mediterraneo centrale con l'obiettivo di contenerli in territorio libico. I contributi essenziali forniti dai presunti co-autori includono, da un lato, la creazione di schemi di cooperazione tra funzionari dell'UE e autorità libiche riconosciute a livello internazionale, come i Memorandum d'Intesa, e dall'altro, la fornitura di materiali, capacity building e supporto operativo, compresa la localizzazione di migranti e rifugiati in situazioni di pericolo in mare, ottenuta attraverso le attività di sorveglianza.
- 24.** L'elenco dei presunti co-autori comprende ex e attuali Primi Ministri maltesi, il Capo del dipartimento Plans e Intelligence delle Forze Armate di Malta (AFM), un ex dipendente del governo maltese e membri del Centro di Coordinamento dei Soccorsi (RCC) di Malta o dell'AFM; ex Ministri dell'Interno italiani, l'ex Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno, il Comandante Generale della Guardia Costiera Italiana, il Comandante del Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo (MRCC) di Roma e membri dell'MRCC italiano; il Comandante dell'Operazione e il Force Commander dell'Operazione Sophia di EUNAVFOR MED, i membri dell'equipaggio dei mezzi aerei e navali di EUNAVFOR MED; l'ex Direttore Esecutivo di Frontex, il Capo del Settore Sorveglianza, il Capo del Situation Center (FSC) e il Capo della Divisione Situational Awareness and Monitoring, e i funzionari che partecipano all'Operazione congiunta Themis, all'FSC o alla Sorveglianza Aerea Multipurpose (MAS); l'ex Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'ex Segretario generale aggiunto del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), l'ex presidente del Comitato politico e di sicurezza (CPS) dell'UE; l'ex Primo Ministro del Governo di Accordo Nazionale

---

<sup>12</sup> OTP, *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, 15 settembre 2016, para. 42, [https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915\\_OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf).



libico (GNA), il Ministro degli Esteri, il Ministro degli Interni, il Vice Primo Ministro, l'ex e l'attuale Ministro della Difesa, l'ex e l'attuale Capo della Direzione per la Lotta alla Migrazione Illegale (DCIM), i membri della c.d Guardia costiera libica, e di milizie e gruppi armati che operano formalmente sotto la DCIM, e l'equipaggio delle navi mercantili libiche coinvolte nelle intercettazioni.

25. L'elenco dei presunti responsabili e le forme di responsabilità qui riportate non sono esaustive. A causa della natura poco trasparente delle agenzie europee come Frontex, è fondamentale che la CPI usi i suoi poteri investigativi per ottenere informazioni e prove che non possono essere acquisite dagli operatori della società civile o dai procuratori nazionali. L'allegato III contiene un elenco dettagliato di ulteriori prove che l'OTP dovrebbe raccogliere, e l'OTP è invitato a condurre ulteriori indagini sugli individui identificati e non identificati coinvolti.

## **VI. Ammissibilità e interessi della giustizia (“interests of justice”)**

26. La presente denuncia approfondisce ulteriormente i profili di ammissibilità dei casi in essa contenuti, ai sensi dell'art. 17(1) dello Statuto di Roma. È evidente che le autorità nazionali libiche ed europee non abbiano indagato su questi atti e non abbiano perseguito i responsabili.
27. La Libia non dispone di una legislazione adeguata in materia di crimini internazionali e il suo sistema giudiziario è stato indebolito dal decennale conflitto armato in corso e dall'assenza di istituzioni unitarie e riconosciute. Per quanto riguarda i crimini contro i migranti e i rifugiati, la magistratura libica ha limitato le sue indagini al traffico e alla tratta di esseri umani, che non permette di considerare la natura diffusa e sistematica di questi crimini e la gravità delle condotte.
28. Per quanto riguarda le autorità nazionali europee, l'ECCHR accoglie con favore gli sforzi e i progressi della Squadra investigativa comune che indaga sui crimini commessi contro i migranti, composta dall'OTP, da Europol e dalle autorità nazionali di Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna.<sup>13</sup> Le estradizioni più recenti di sospettati coinvolti in crimini contro migranti e rifugiati in Libia si è concentrata sul reato di traffico di esseri umani.<sup>14</sup> Sebbene sia un primo passo importante per garantire il diritto delle vittime e dei sopravvissuti alla giustizia, indagare e perseguire unicamente in questa direzione rischia, da un lato, di oscurare la gravità e la sistematicità della violenza contro migranti e rifugiati e, dall'altro, di annacquare il coinvolgimento dei funzionari delle agenzie dell'UE e degli Stati membri.

---

<sup>13</sup> OTP, Ventiquattresimo Rapporto del Procuratore della Corte Penale Internazionale al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 1970 (2011), 9 novembre 2022, para. 70 ss. , <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-11/2022-11-09-otp-report-unsc-libya-eng.pdf>.

<sup>14</sup> OTP, Dichiarazione del Procuratore della CPI, Karim A.A. Khan QC: L'Ufficio del Procuratore si unisce alle autorità nazionali nella squadra congiunta sui crimini contro i migranti in Libia, 7 settembre 2022, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-office-prosecutor-joins-national-authorities-joint-0>

29. Per gli eventi considerati nella presente denuncia, Malta e l'Italia sono state identificate come i fori nazionali competenti. A Malta, le autorità hanno aperto una sola inchiesta relativa ad un'intercettazione in mare da quando, nel 2002, il Paese ha incorporato lo Statuto di Roma nel proprio ordinamento nazionale.<sup>15</sup> Questa inchiesta non è stata imparziale e non ha valutato rigorosamente i fatti e il presunto coinvolgimento delle autorità maltesi.<sup>16</sup> In generale, è stato osservato che "la polizia e la magistratura maltesi potrebbero non aver indagato sulle segnalazioni di violazioni dei diritti umani derivanti dalle azioni del governo e delle AFM [Forze Armate di Malta] per impedire l'arrivo di rifugiati e migranti in passato".<sup>17</sup> Pertanto l'inabilità e la mancanza di volontà delle autorità maltesi di indagare e perseguire tali condotte emerge con evidenza.
30. In Italia, l'ordinamento giuridico è attualmente privo di un'adeguata legislazione penale relativa ai crimini contro l'umanità in quanto crimini di carattere internazionale, che sia in grado di cogliere appieno la natura diffusa e sistematica di tali reati. Di conseguenza, risulta compromessa l'efficacia e l'adeguatezza del perseguimento dei crimini commessi contro migranti e rifugiati, compresa la grave privazione della libertà personale.<sup>18</sup> Ad oggi, l'autorità giudiziaria italiana ha ricevuto due denunce penali relative a una delle operazioni di intercettazione a cui si fa riferimento nella presente denuncia, che, per il momento, non sono risultate in alcun rinvio a giudizio. Per quanto riguarda ulteriori operazioni di intercettazione in mare che hanno dato avvio a procedimenti giudiziari contro funzionari italiani in Italia, nessuno è risultato in un accertamento delle responsabilità, in quanto i magistrati incaricati hanno deciso di non procedere con il rinvio a giudizio ovvero hanno richiesto l'archiviazione, nonostante la presenza di numerosi elementi probatori indicanti la responsabilità penale. Ciò attesta l'inabilità e la mancanza di volontà da parte delle autorità italiane di indagare e perseguire tali condotte.
31. Inoltre, la presente denuncia valuta la portata, la natura e le modalità di commissione dei crimini, nonché il loro impatto, concludendo che il criterio di gravità previsto dallo Statuto di Roma è stato raggiunto.
32. Infine, non c'è motivo di ritenere che l'apertura di un'indagine e il perseguimento di funzionari degli Stati membri e delle agenzie dell'UE per i crimini commessi contro i migranti e i rifugiati in mare non sia nell'interesse della giustizia. Al contrario, il coinvolgimento delle autorità maltesi e italiane, così come dei funzionari delle agenzie dell'UE, tra cui la Commissione, EUNAVFOR

---

<sup>15</sup> Amnesty International, *Malta: Ondate di impunità - Le violazioni dei diritti umani di Malta e le responsabilità dell'Europa nel Mediterraneo centrale*, settembre 2020, pag. 16, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur33/2967/2020/en/>.

<sup>16</sup> InfoMigrants, *Il primo ministro maltese è stato scagionato dalle accuse di omicidio legato alla morte di migranti*, 1 giugno 2020, <https://www.infomigrants.net/en/post/25109/maltese-prime-minister-cleared-of-migrant-deathrelated-homicide-charges>.

<sup>17</sup> Amnesty International, *Malta: Ondate di impunità - Le violazioni dei diritti umani di Malta e le responsabilità dell'Europa nel Mediterraneo centrale*, settembre 2020, pag. 16, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur33/2967/2020/en/>.

<sup>18</sup> Cfr. Codice penale italiano, articoli 605 e 606.

MED e Frontex, nella commissione di gravi crimini contro migranti e rifugiati dimostra l'importanza essenziale di indagare e perseguire gli individui di queste entità. L'accertamento di queste responsabilità è un tassello fondamentale per garantire giustizia per le vittime dei crimini contro l'umanità. Non esaminare le responsabilità di questi individui per i crimini commessi non solo potrebbe favorire l'impunità, ma farebbe anche destare il sospetto che si applichino due pesi e due misure ai leader occidentali rispetto a quelli dei Paesi del Sud globale. La mancanza di indagini e procedimenti giudiziari andrebbe chiaramente contro gli interessi della giustizia.

33. Pertanto, questi casi devono essere affrontati dalla CPI, in quanto si tratta dell'istituzione più adatta per condurre un'indagine approfondita e completa sulla complessa rete di collaborazione tra attori europei e libici e sulle pratiche illecite che ne sono derivate, compresa la commissione di crimini contro l'umanità. Oltre ai pur lodevoli sforzi dei procuratori nazionali e del Team investigativo congiunto (JIT) nell'indagare sui crimini commessi contro i migranti, è necessaria un'indagine della Corte penale internazionale, poiché solo quest'ultima può affrontare adeguatamente la dimensione strutturale dei crimini commessi, alzando lo sguardo oltre le responsabilità degli autori gerarchicamente inferiori, ed accertare le responsabilità di coloro che si trovano ai livelli più alti, la cui eventuale immunità potrebbe impedire l'instaurazione di procedimenti nei tribunali nazionali. In questo senso, la Corte penale internazionale è l'unica via percorribile per spezzare il ciclo dell'impunità ed esaminare la responsabilità penale individuale degli autori di alto livello.
34. Alla luce della documentazione presentata con questa denuncia e dopo un'analisi approfondita, l'ECCHR chiede rispettosamente al Procuratore di procedere con urgenza alle indagini e all'esercizio dell'azione penale, nei confronti degli autori dei gravi crimini, che ricadono nella giurisdizione della CPI, commessi contro migranti e rifugiati in Libia, in particolare durante e successivamente alle intercettazioni in mare.