



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 115

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI VIGENTI IN ITALIA
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

125^a seduta: mercoledì 4 luglio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E

Audizione del senatore Giacomo Santini, presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della senatrice Tineke Strik, membro della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, firmataria della relazione «Vite perdute nel Mediterraneo: chi è responsabile?» approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 aprile 2012

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 16	<i>SANTINI</i>	Pag. 13, 16
* LIVI BACCI (PD)	12	<i>STRIK</i>	6, 14
PERDUCA (PD)	13		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il senatore Giacomo Santini, presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la senatrice Tineke Strik, membro della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, firmataria della relazione «Vite perdute nel Mediterraneo: chi è responsabile?» approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 aprile 2012.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del senatore Giacomo Santini, presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della senatrice Tineke Strik, membro della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, firmataria della relazione «Vite perdute nel Mediterraneo: chi è responsabile?» approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 aprile 2012

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 3 luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del senatore Giacomo Santini, presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della senatrice Tineke Strik, membro della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, firmataria della relazione «Vite perdute nel Mediterraneo: chi è responsabile?», approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 aprile 2012.

Il senatore Santini e la senatrice Strik nel corso dell'odierna audizione parleranno della suddetta relazione, delle questioni che pone, di come essa interroghi sia i diversi Paesi, sia la stessa regolamentazione vigente in riferimento alla sua efficacia ed adeguatezza rispetto ai problemi che abbiamo di fronte. Affronteranno, altresì, la questione delle responsabilità relative ad un particolare drammatico episodio, avvenuto tra marzo e aprile 2011, nell'ambito del quale più di 60 persone hanno perso la vita.

Mi sia consentito ricordare un aspetto che i membri di questa Commissione ben conoscono. Mi riferisco al fatto che tale episodio rappresenti solo un singolo caso di un fenomeno assai più drammatico e rilevante se

si considera che nel corso del 2011 sono state più di 1.500 le persone che hanno perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo. Discutere di questo problema non significa purtroppo parlare del passato, ma anche del futuro, considerato che solo poche settimane fa nel Golfo di Otranto è naufragata un'altra imbarcazione e allo stato non sappiamo nemmeno quante siano le persone disperse e probabilmente morte. Tutte le previsioni affermano che fino a quando non si troverà un'altra risposta al problema questo dramma sarà destinato a continuare. L'odierno dibattito è perciò fondamentale non solamente per ricostruire la verità attorno a questa vicenda – il che è di per sé già molto importante – ma anche al fine di promuovere il dibattito per il futuro.

Cedo quindi la parola al senatore Santini, presidente della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

SANTINI. Ringrazio il Presidente, che con l'odierna audizione ha voluto dedicare particolare attenzione ad una relazione che riveste grande interesse per la Commissione che ho l'onore di presiedere presso il Consiglio d'Europa. Tengo anche a precisare che con il presidente Marcenaro ci troviamo spesso a collaborare ed anche a convergere su molti argomenti, uno dei quali è sicuramente quello oggi alla nostra attenzione.

Il noto drammatico fatto di cronaca di cui la Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è occupata dando luogo al rapporto intitolato «Vite perdute nel Mediterraneo: chi è responsabile?» si è verificato il 26 marzo del 2011. Tengo a chiarire che la nostra Commissione non è un tribunale tenuto ad indicare colpevoli o ad emanare sentenze; è però altrettanto chiaro che il nostro compito è quello di indagare e la collega Strik si è dimostrata un'abile investigatrice, tant'è che ha portando alla attenzione della Commissione una relazione, che è stata approvata e che è ora all'esame di altri Parlamenti. Il caso in oggetto, come già ricordato dal Presidente, è forse il più grave documentabile, ma non è certamente l'unico. Infatti, lo scorso anno non solo ci sono state più di 1.500 vittime del mare, ma in questi ultimi 20 anni si calcola che tra le 15.000 e 20.000 persone siano decedute in quella fascia di mare situata fra l'Africa settentrionale, l'Italia e la Spagna. Il numero è imprecisato perché, al di là delle persone che siamo in grado di catalogare, ve ne sono tante altre che sfuggono a qualsiasi controllo; si è quindi costretti a procedere sulla base di stime abbastanza astratte. Gli immigrati sbarcati sulle coste italiane in 20 anni sono più di 100.000 e 5.000 sulle coste maltesi. Questi numeri stanno ad indicare i livelli di disperazione legati a questa immigrazione, e le conseguenti ricadute di carattere sociale.

Il caso in questione ha visto coinvolti soggetti diversi. Ricordiamo che nel marzo 2011 era ancora in corso la guerra in Libia e che quella zona di Mediterraneo era presidiata dalla NATO e dalle sue forze navali. I soggetti coinvolti in questa triste vicenda che hanno condiviso una comune responsabilità anche se con gradi diversi sono l'Italia, la Spagna,

Malta e la NATO. Ho messo questi Paesi in ordine casuale, anche se, secondo il mio modesto punto di vista, la NATO avrebbe dovuto dare molte più risposte di quelle che in realtà ha fornito e altresì farsi carico di responsabilità superiori rispetto a quelle in capo agli altri Paesi.

Quel barcone di disperati aveva a bordo 72 persone partite da Tripoli alla volta dell'Italia – di cui 50 uomini, 20 donne e 2 bambini – ma di esse 62 non sono tornate. Dopo 15 giorni di odissea, 10 superstiti sono rientrati in Libia dove sono stati incarcerati ed uno di essi è in seguito morto in prigione. Quindi su 72 persone partite, solo 9 sono sopravvissute e queste ultime sono fortunatamente in grado di raccontare come sono andate le cose e la loro testimonianza costituisce la base documentale più importante e credibile del rapporto Strik e del lavoro della nostra Commissione.

L'Italia è coinvolta in questa vicenda. Occorre infatti ricordare che a bordo dell'imbarcazione vi era un immigrato che disponeva di un telefono cellulare con il quale ha dato l'allarme rivolgendosi ad un sacerdote eritreo che era a Roma. È quindi da qui che è partito l'allarme. Dagli incontri effettuati con la collega Strik a diversi livelli, abbiamo appreso che l'apparato militare della Marina italiana e le organizzazioni collegate hanno dato seguito all'allarme per l'intera successiva settimana secondo le normali procedure e con l'intensità, i ritmi e le scadenze previsti. A quel punto è entrata in gioco la NATO, per cui ogni battello che anche avesse voluto avvicinarsi all'imbarcazione che aveva lanciato SOS si è trovato nell'impossibilità di farlo. In quelle acque erano presenti anche dei battelli da pesca, ma occupandoci da qualche anno di queste problematiche, sappiamo anche che in genere i pescatori preferiscono non avvicinarsi ai battelli dei fuggiaschi per evitare di incorrere in pericoli. Entrano in tal caso quindi in gioco altre responsabilità. Nello specifico pare che tra le navi della NATO quella più vicina al barcone ve ne fosse una spagnola e che questa sia stata avvistata con chiarezza dagli immigrati che erano ormai in grave difficoltà. Un elicottero partito da questa nave ha anche portato acqua e biscotti. Quindi, nessuno può dire di non avere visto questa imbarcazione, né tanto meno che non esistesse il problema dell'emergenza. Per ragioni che non siamo ancora riusciti a chiarire fino in fondo, da quel momento più nessuno si è avvicinato all'imbarcazione che, dopo 16 giorni di deriva, si è riavvicinata alla costa libica con l'esito che vi ho già raccontato.

Abbiamo dibattuto a tutti i livelli di questa vicenda all'interno della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, a partire dalle testimonianze di cui la collega Strik vi darà conto in dettaglio. Ricordo che nell'ambito di tale dibattito è nata l'idea di cercare dei responsabili della vicenda e non certamente un elenco di imputati perché non è quello il nostro compito. Tale impegno ancora prosegue e la collega Strik e la Commissione continueranno quindi a portarlo avanti, anche perché siamo solo ai due terzi del lavoro che ci eravamo prefissi.

La collega Strik, anche a seguito di ulteriori incontri svolti a livello ministeriale qui a Roma, potrà certamente implementare il suo pacchetto di valutazioni e di prove da portare all'attenzione della vostra Commissione. Devo dire che all'interno della Commissione il dibattito, che dura da più di un anno, è stato inevitabilmente molto vivace e le conclusioni del rapporto sono state contestate sia da alcuni parlamentari italiani, sia, soprattutto, da quelli spagnoli. Non hanno reagito in modo particolare i colleghi maltesi, in quanto non sono emerse a loro carico grandi responsabilità, anche se bisogna dire che la zona SAR maltese, copre una superficie di mare enormemente più grande rispetto a quella italiana e anche a quella spagnola. In tutti questi anni di emergenza, tuttavia, Malta ha sempre addotto come alibi il fatto di non disporre dei mezzi di soccorso di cui è invece dotata l'Italia, e quindi di doversi limitare alle sue dotazioni, ritenendosi così giustificata da eventuali o evidenti – come in questo caso – inadempimenti.

Con ciò concludo questa breve illustrazione e lascio la parola alla collega Tineke Strik che ringrazio di essere venuta qui a Roma.

STRIK. Ringrazio il presidente Marcenaro per avermi offerto l'opportunità di presentare la mia relazione. È un grande onore per me essere qui ed essere in grado di scambiare dei punti di vista con voi su quello che abbiamo scoperto durante questa ricerca. Il senatore Santini ha già parlato in dettaglio della mia relazione e dei motivi per cui abbiamo scelto di svolgere questa indagine su questo incidente.

Posso anche sottolineare che, come ha già detto il presidente Marcenaro, soltanto l'anno scorso 1.500 persone sono risultate disperse nel Mediterraneo; non sappiamo esattamente cosa ne sia stato di loro, potrebbero essere annegate o morte di fame e sete in mare. La situazione che indagiamo in questa sede è unica in quanto ci sono stati dei sopravvissuti e pertanto abbiamo potuto ascoltare delle testimonianze; abbiamo inoltre una documentazione relativa alla posizione dell'imbarcazione, che è stata localizzata, e quindi questa volta siamo in grado di ricostruire abbastanza bene quello che è successo. Al tempo stesso, è stato scioccante constatare che ci sono molte persone che avrebbero potuto intervenire ma che hanno mancato di farlo. Dobbiamo quindi guardare ai fatti dell'indagine conoscitiva per cercare di trarre degli insegnamenti per il futuro. Ovviamente vogliamo sapere esattamente cosa è successo, quali autorità hanno trascurato di far fronte ai propri obblighi, ma il nostro obiettivo principale è evitare che cose di questo tipo possano accadere nuovamente nel futuro.

La relazione si compone quindi di due parti: la prima è la ricostruzione dei fatti e la seconda è una serie di raccomandazioni per migliorare le politiche e le prassi, in modo da evitare che situazioni di questo tipo possano accadere di nuovo. Tutta questa storia è cominciata con un articolo sul «Guardian» su questo incidente, intitolato «Migranti lasciati a morire dopo aver chiesto soccorso». All'assemblea parlamentare abbiamo trovato che questo evento fosse scioccante e abbiamo deciso di indagare; è

stata quindi presentata una mozione per istituire un'inchiesta e la mozione è stata accolta a grande maggioranza.

L'inchiesta è cominciata a giugno, e come ha detto il senatore Santini ovviamente abbiamo cominciato innanzitutto parlando con i sopravvissuti; questa è stata una cosa molto importante perché i sopravvissuti hanno potuto descrivere cosa era successo in quelle giornate e poi, sulla base di quelle informazioni, abbiamo posto una serie di domande per iscritto alla NATO, ad altri Stati membri, a Malta, all'Italia, alla Spagna, a tutti i *partner* alleati, a tutti quelli che hanno partecipato alle operazioni NATO e che avevano delle navi portaerei o portaelicotteri. Poiché l'Unione europea ha un centro di informazione satellitare, ci siamo rivolti anche all'Alto Commissario Ashton per poter avere accesso alle informazioni di questo centro. Abbiamo cercato quindi di raccogliere le informazioni disponibili presso i vari soggetti. Allo stesso tempo abbiamo organizzato una serie di audizioni parlamentari con esperti e rappresentanti delle ONG, dell'Unione europea e così via, invitandoli a fornire il loro punto di vista sulla situazione del Mediterraneo e sugli aspetti da migliorare per il futuro.

Come sapete, si trattava di un contesto molto specifico, perché la «primavera araba» era appena cominciata e soprattutto era cominciato il flusso di rifugiati dall'area subsahariana; erano persone che si trovavano in Libia e che da una parte erano oggetto di pressioni da parte dei sostenitori di Gheddafi, che cercavano di costringerli a combattere per lui, e dall'altra invece erano attaccate dai ribelli che li consideravano dei mercenari al soldo di Gheddafi. Era una situazione molto difficile e pericolosa. Tante persone hanno così cominciato a cercare di salire su delle barche che potessero portarle via dalla Libia. All'epoca dei fatti, c'erano 350.000 persone che avevano già lasciato la Libia e si erano rifugiate in Egitto e in Tunisia, ma per le persone in oggetto sarebbe stato molto difficile attraversare tutta la Libia per raggiungere le frontiere. Queste persone (72 fra uomini, donne, incluse donne incinte, e bambini dell'Africa subsahariana provenienti da Etiopia, Nigeria, Sudan e Somalia) sono quindi salite su un gommone di 7 metri di lunghezza; l'imbarcazione era già sovraffollata ma pochi momenti prima di partire dalla Libia gli scafisti hanno tolto acqua e provviste alimentari dalla barca in modo da creare altri posti a bordo. Ovviamente la barca si è ritrovata ancor più sovraffollata e di conseguenza sono venuti presto a scarseggiare cibo ed acqua. La fotografia che state osservando è stata scattata 18 ore dopo la partenza dell'imbarcazione da un piccolo aeromobile francese che era in zona, perché c'era un'operazione NATO in corso. Questa foto è stata poi inviata al Centro di coordinamento del soccorso marittimo italiano di Roma. I testimoni ci hanno detto che la barca era decisamente sovraffollata, che non c'erano provviste alimentari disponibili e che subito si sono trovati in una situazione d'emergenza. Soltanto 18 ore dopo aver lasciato le coste libiche hanno deciso di chiamare un prete eritreo che risiedeva a Roma, chiedendo aiuto. Il prete ha chiamato il Centro coordinamento di soccorso marittimo italiano di Roma, ha chiamato la NATO, e

Roma ha cercato di mettersi in contatto con l'imbarcazione per localizzarla. Il Centro di coordinamento è riuscito a localizzare esattamente la posizione e ha compreso che si trattava di una situazione di emergenza. In quel messaggio telefonico le persone avevano detto chiaramente che si trattava di un'emergenza. Vi dirò per prima cosa ci hanno detto i sopravvissuti e quindi passerò ad illustrare quanto siamo riusciti a ricostruire.

Secondo i sopravvissuti, le condizioni atmosferiche erano avverse, il carburante è finito presto, e la Guardia costiera italiana ne era a conoscenza. Il telefono cellulare ha smesso presto di funzionare, ma per fortuna la localizzazione era già avvenuta. Solo alcune ore dopo la chiamata di soccorso, le persone a bordo hanno visto un elicottero militare che ha sorvolato l'imbarcazione, ha stabilito un contatto, è andato via, poi è tornato, ha fatto arrivare al gommone acqua e biscotti ed ha chiesto alle persone a bordo di rimanere dove si trovavano perché sarebbero tornati.

Quindi tutti a bordo erano fiduciosi sul fatto che sarebbero stati soccorsi. Il cosiddetto capitano, che era responsabile anche per l'azione di contrabbando, ha buttato fuori la bussola e il telefono satellitare perché non voleva essere in seguito accusato di partecipare ad un'azione di contrabbando. Purtroppo, nonostante la promessa, non è successo nulla: il soccorso non è arrivato. Alcuni sopravvissuti hanno detto che sull'elicottero c'era la scritta «*army*», ovvero esercito, e questa può essere un'indicazione che si trattava di un elicottero britannico o americano. Come abbiamo detto, il carburante si è esaurito, e quindi l'imbarcazione ha cominciato ad andare alla deriva e dirigersi di nuovo verso la Libia. Un'altra imbarcazione ha detto loro che stavano sbagliando direzione ma non potevano aiutarli o dar loro del carburante. Un peschereccio italiano che era in zona ha ritirato le reti in tutta fretta e si è allontanato. Dopo poco molte persone sono state prese dal panico, altre sono morte o hanno cominciato ad avere allucinazioni a causa dell'ingestione di acqua marina. Uno si è buttato in mare in preda al panico. La situazione è diventata molto rapidamente di vera emergenza. Soltanto il decimo giorno un'imbarcazione militare abbastanza grande si è avvicinata tanto da poter stabilire un contatto visivo, e da lì delle persone hanno guardato col binocolo e scattato foto; dal gommone hanno fatto capire che c'era un grosso problema, hanno fatto vedere i bambini a bordo, hanno fatto vedere che c'erano dei morti e che le taniche della benzina erano vuote, ma la barca si è invece diretta altrove. Da quel momento in poi, i sopravvissuti che fino ad allora avevano resistito hanno capito che erano stati lasciati a morire e hanno perso fiducia nelle possibilità di soccorso. Così, dopo 15 giorni si sono ritrovati sulla costa delle Libia, come ha già detto il senatore Santini. Solo 11 persone erano sopravvissute, e in Libia sono arrivate soltanto in nove. Questa è la ricostruzione del viaggio iniziato da Tripoli e che poi è continuato nella direzione che vedete sulla mappa, ma poi l'imbarcazione è andata alla deriva fino a raggiungere un'altra zona della costa della Libia. Per quanto riguarda i fatti durante il periodo in cui il gommone era alla deriva, il centro di coordinamento marittimo ha fatto una

chiamata al quartiere generale della NATO e a tutte le imbarcazioni che si trovavano nelle vicinanze chiarendo che si trattava di una chiamata di soccorso, che queste persone si trovavano in forte difficoltà e che era necessaria un'assistenza in tempi rapidi. Era stato chiesto di far sapere se si riusciva a localizzare il gommone. Questo non è accaduto: c'erano navi militari che hanno visto il gommone e hanno cercato di dare cibo e bevande, ma nessuno ha informato il centro di coordinamento marittimo riguardo alla situazione delle persone sul gommone. In seguito, ogni quattro ore è stato inviato un messaggio a tutte le imbarcazioni che si trovavano nella zona. Il problema del centro di coordinamento è che la presenza di navi militari era un'informazione riservata e hanno dovuto mettersi in contatto con il Ministero della difesa italiana per chiedere a loro cosa vedevano sul *radar*, e siamo stati fortunati a stabilire un contatto tra il Centro e la Marina italiana. Risulta che la Marina italiana ha visto molte navi vicine al gommone: nella stessa zona c'erano la fregata spagnola a 11 miglia e la nave italiana Borsini a 37 miglia di distanza. In base a dati ufficiali c'erano insomma diverse navi, il che rende più interessante capire cosa è accaduto. Dalle comunicazioni possiamo capire che è sembrato fosse molto difficile anche per il Ministero della difesa stabilire un contatto diretto con il quartiere generale NATO e avere uno scambio di informazioni sull'argomento. Il centro di coordinamento pensava che, mandando il messaggio a tutte le navi nelle immediate vicinanze, anche le navi militari l'avrebbero ricevuto, e così la pensava anche la Marina italiana. Purtroppo non c'è stata comunicazione diretta. È incredibile che ci fossero tante navi militari nella zona con l'ordine di proteggere le persone e che nessuna sia intervenuta. Quella che vedete è la chiamata di soccorso, e questo è l'altro messaggio che ho descritto.

Quali sono le nostre conclusioni sulle responsabilità? Innanzitutto si può dire che i trafficanti hanno davvero agito senza scrupoli nell'espore un grande numero di persone ad un rischio così grande in mare, perché il gommone era sovraccarico ed era comunque solo un'imbarcazione di gomma. Le autorità libiche stavano mandando via le persone dal Paese, effettuando un'espulsione di fatto, perché per Gheddafi questo era uno strumento ai fini della guerra; purtroppo a causa della situazione bellica era difficile effettuare operazioni di salvataggio e ricerca nella zona, che era suddivisa in varie zone di salvataggio con diverse responsabilità. Su ogni zona c'era una responsabilità diversa in termini di coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio. In questo caso era necessario che qualcuno si assumesse la responsabilità di effettuare il salvataggio di questa imbarcazione, cosa che la Libia non ha fatto nella sua zona SAR. Il centro di coordinamento ha localizzato il gommone, ha inviato molte chiamate di soccorso e ha cercato di capire quali erano le altre imbarcazioni nella zona, ma non è riuscito a coordinare un'azione di salvataggio con qualcuno che effettivamente si recasse a effettuare il salvataggio del gommone. È un fatto particolare perché il centro di coordinamento ha interpretato il diritto del mare sostenendo che non si trattava della sua zona di operazione e responsabilità e che, quindi, non gli spettava interve-

nire. Se però noi guardiamo al diritto marittimo, alle regole delle convenzioni, si noterà che non è così: il diritto del mare è basato su una responsabilità comune e condivisa: per motivi pratici esiste una suddivisione in zone, ma esiste un obbligo per tutti, nel momento in cui arriva una chiamata di soccorso, di intervenire con un'azione di soccorso fino a quando le autorità responsabili possano prendere la direzione delle operazioni. Questa è una misura pratica e chiara. Naturalmente in questo senso c'è un contrasto di punti di vista con l'Italia.

Riguardo alla NATO, la situazione è molto strana: il quartiere generale è stato informato immediatamente, e quando abbiamo chiesto loro cosa avrebbero fatto hanno detto che non avevano ricevuto nessun messaggio. Quando abbiamo fatto un confronto con il quartiere generale è emerso che il messaggio era arrivato ed era stato distribuito a tutte le navi militari. Allo stesso tempo, abbiamo sentito la Spagna e il personale della nave «Borsini» che hanno sostenuto di non aver ricevuto il messaggio. Dobbiamo ancora chiarire cos'è accaduto veramente: la NATO ha detto la verità o sono gli equipaggi delle altre navi ad aver detto la verità? È difficile scoprirlo. In ogni caso, si può dire che la NATO non ha concluso un accordo con i Paesi vicini su come intervenire in situazioni di pericolo di rifugiati.

La NATO non ha concluso un accordo con i Paesi vicini della Libia per quel che riguarda il trattamento della situazione dei rifugiati, nonostante la situazione in Libia all'inizio della guerra facesse prevedere un problema del genere. Quindi non esisteva un piano da seguire. La NATO ha sostenuto che ciascuno Stato membro deve essere responsabile e rispettare le norme del diritto del mare. Questo in un certo senso è vero, ma se guardiamo alle difficoltà incontrate dal centro di coordinamento nell'individuare le navi militari, si può dire che la NATO avrebbe dovuto comunque svolgere un ruolo di coordinamento e facilitare questo compito.

Ho già detto che c'era una fregata spagnola molto vicina. La Spagna all'inizio ha sostenuto di non aver ricevuto alcun messaggio; quando poi abbiamo fatto vedere loro questo scambio di comunicazioni, hanno detto che non erano ad 11 miglia dal gommone, senza però specificare a quante miglia si trovavano.

Ho notato che molti Stati membri sono stati piuttosto riluttanti a concedere accesso alle informazioni di cui avevamo bisogno per stabilire i fatti. I parlamentari spagnoli mi hanno detto che hanno sentito dal Ministero della difesa che la loro nave non era attrezzata per ricevere informazioni e comunicazioni dalla NATO. Questo è piuttosto strano; se infatti si fa parte di un'operazione come quella della NATO, è chiaro che bisogna essere attrezzati ed avere strumenti in grado di ricevere comunicazioni per poter rispettare gli obblighi di salvataggio.

Abbiamo parlato anche con funzionari della NATO, che non ci hanno fornito molte informazioni. Ci hanno però detto che se ci fosse stata una barca così vicina, a 25 miglia di distanza, allora sarebbe stato molto facile andare a vedere cosa stava succedendo e come si potevano salvare quelle

persone. Questa dichiarazione, seppur non ufficiale perché rilasciata nell'ambito di una conversazione, esemplifica però il problema.

Abbiamo raccomandato che la NATO svolga un'indagine, essendo responsabile anche per il coordinamento, chiedendo delle risposte ad una serie di domande. Ci dovrebbe essere un migliore coordinamento tra la NATO e le guardie costiere nazionali nel caso in cui sia in corso un'operazione, ed anche nella fase di preparazione bisogna tenere conto degli eventuali flussi e movimenti di rifugiati. È quindi necessario rimediare a questa mancata definizione delle responsabilità. Come ho già detto, ci sono punti di vista diversi su chi è responsabile quando una zona SAR non è coperta. Credo debbano essere chiarite le responsabilità.

Esistono anche altre controversie marittime. È importante evitare qualsiasi tipo di disputa per queste questioni in mare che possono essere molto pericolose per la gente coinvolta. Quando c'è una chiamata di soccorso, secondo l'Unione europea bisogna tener conto di diversi fattori: le condizioni dell'imbarcazione, l'eventuale presenza di personale qualificato a bordo, la presenza o meno di una chiamata di soccorso. Ad esempio, Malta interpreta il soccorso soltanto in termini di richiesta di soccorso e di pericolo immediato. L'Italia ha un'interpretazione più generosa, stabilendo che non è necessario che ci sia una richiesta purché ci siano le condizioni che richiedono un salvataggio, quindi il salvataggio s'impone anche qualora non sia stata inoltrata una domanda di soccorso. Ci sono perciò varie interpretazioni del diritto del mare. È invece necessario che ci sia un'interpretazione uniforme di questo tipo di situazioni.

C'è inoltre una disputa che riguarda lo sbarco. Malta sostiene che il primo porto sicuro deve concedere lo sbarco, mentre l'Italia e altri Stati membri ritengono che, nel momento in cui c'è la responsabilità SAR, questa debba comprendere anche lo sbarco.

È importante capire cosa fare perché se la NATO o delle navi commerciali avessero intrapreso un'azione di salvataggio, certamente sarebbe stato possibile far sbarcare queste persone da qualche parte. Quindi, noi riteniamo che le esitazioni a compiere il salvataggio siano state fondamentali in questo caso.

Questo tipo di situazione deve essere chiarito.

Vorrei poi soffermarmi su un altro fenomeno, che appare importante soprattutto in Italia. Ci sono stati diversi pescherecci che sono stati minacciati di sanzioni penali perché sospettati di prendere parte ad operazioni di contrabbando. Questa è una sorta di zona grigia. Si tratta di stabilire se i pescherecci o le barche di questo tipo in un dato momento stiano compiendo traffici oppure prestando soccorso. Deve essere chiaro alle navi che se iniziano un'azione di salvataggio non devono aver paura che saranno poi perseguiti per concorso in traffico. Nel caso in cui queste persone siano perseguite, è necessario prevedere degli indennizzi ove si stabilisca che i pescherecci o altre navi non abbiano partecipato a traffici. Se gli equipaggi restano senza reddito per mesi durante le inchieste, questi pescherecci o navi commerciali non daranno mai più alcun tipo di aiuto e non parteciperanno mai più ad alcun tipo di salvataggio.

Noi sappiamo inoltre che esiste un accordo tra Italia e Libia. C'era già un accordo prima della guerra, ma ora è stato firmato un nuovo accordo. Sapete tutti della cosiddetta sentenza Hirsi, secondo cui respingere le persone non è conforme alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, dato che la situazione in Libia non è sicura per la gente. Nell'accordo bisogna altresì tener conto dell'articolo 3 della Convenzione europea perché, altrimenti, si impedisce alle persone di avere accesso ad una protezione cui hanno diritto.

La Libia non ha mai ratificato la Convenzione sui rifugiati e, quindi, riteniamo che la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani debba tener conto di questo problema specifico e di come l'Italia può agire in conformità con la Convenzione europea e quella sui rifugiati, e di quello che si può fare per migliorare la cooperazione internazionale in questo senso.

Abbiamo anche emanato una raccomandazione diretta all'Unione europea. Non è infatti un problema che riguarda solo l'Italia, Malta o i Paesi dell'Europa meridionale. Si tratta di un problema comune. Quindi tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno una responsabilità congiunta per quel che accade. Abbiamo raccomandato al Parlamento europeo di adottare un'iniziativa per arrivare ad una sorta di patto sul Mediterraneo, tenendo conto di tutte le cause e tutti i rischi in mare e individuando le procedure per evitare che ci siano delle esitazioni nel momento in cui c'è bisogno di salvare persone in difficoltà. Se l'Unione europea, l'Italia o altri Stati membri hanno bisogno di aiuto nel mettere a punto queste misure, noi siamo a disposizione; se invece siete totalmente autonomi, noi vi assisteremo comunque.

Abbiamo invitato l'Unione europea a discuterne con gli Stati della parte Sud dell'Unione europea per capire le esigenze in questo campo. Bisogna cercare, ad esempio, di evitare che ci siano persone che si mettono in mare andando incontro a questi rischi; bisogna ampliare le misure che riguardano i rifugiati, anche riguardo al reinsediamento, ad esempio in Nord Africa. Anche nell'ambito dell'Unione europea è necessario condividere le responsabilità e affrontare le cause che hanno indotto tante persone a lasciare la Libia.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e lascio la parola ai colleghi.

LIVI BACCI (PD). Ringrazio i nostri ospiti per la loro eccellente presentazione. La prima domanda che vorrei porre è se questo sarebbe accaduto se non vi fosse stata la «primavera araba» e senza la rivoluzione in Libia. In che misura quanto accaduto è stato l'effetto della presenza della NATO e dello sconvolgimento delle operazioni? La mia naturalmente è una domanda astratta, ma credo che sia importante considerare anche questo aspetto. Ci sono state alcune parti politiche in Europa, durante la guerra in Libia, che avrebbero preferito utilizzare il *barrage* delle imbarcazioni NATO per poter respingere gli immigrati. Qualcuno ha invocato

che le navi NATO venissero utilizzate per respingere i rifugiati verso i porti dai quali erano partiti.

La mia seconda domanda riguarda il tema del coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio e della responsabilità delle varie aree SAR. Si è spesso arrivati, ad esempio, a malintesi e controversie con Malta nel corso degli ultimi dieci anni. Ci sono stati infatti molti casi di imbarcazioni che si sono trovate in situazioni di difficoltà in zone sotto la responsabilità di Malta, ma non disponendo quest'ultima dei mezzi necessari per effettuare il salvataggio, si è reso necessario l'intervento delle navi italiane o di quelle spagnole. Questa situazione non può continuare: bisogna che ci sia un coordinamento più serio, anche se so che si tratta di una questione abbastanza complicata.

Un'altra domanda che vorrei porre riguarda un tema che non è stato menzionato, forse per limiti di tempo: esiste una proposta – al riguardo in Senato abbiamo già dibattuto in svariate occasioni – circa la possibilità di creare dei centri o dei presidi in Libia in modo da aiutare i rifugiati prima che essi cerchino di attraversare il Mediterraneo, consentendo loro di presentare domanda d'asilo o di aiuto internazionale senza dover affrontare i rischi di una traversata in mare? Credo che questo sia un elemento molto importante e forse quella attuale – considerata l'evoluzione che si sta avendo in Libia – potrebbe essere proprio la congiuntura giusta per l'Europa per assumere al riguardo una posizione ferma. Questo però allo stato non è accaduto ed i rifugiati devono ancora attraversare il Mediterraneo per poter fare richiesta d'asilo a Malta, in Spagna, in Grecia o in Italia. Non si può continuare in questo modo! Tutti i Paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo naturalmente sono riluttanti a permettere questo afflusso di richiedenti asilo potenziali, perché non esiste una reale condivisione degli oneri e per i vincoli posti dal regolamento di Dublino, che va sicuramente riformato. Ma questa riforma purtroppo è ancora lontana, perché i Paesi europei non hanno trovato una convergenza in merito. È una situazione molto difficile e quindi vorrei sapere se esistano ulteriori proposte su questo punto specifico.

PERDUCA (PD). Il senatore Livi Bacci ed io veniamo dalla stessa area, parliamo lo stesso linguaggio e quindi non ripeterò le stesse domande. Vorrei tuttavia sapere qual è la situazione attuale per quanto riguarda il *follow up* alle sue raccomandazioni, perché lei, senatrice Strik, ha enumerato una serie di aspetti che riguardano la comunità internazionale e altri che riguardano l'Italia: c'è stato un *feedback* alle vostre raccomandazioni?

SANTINI. Mentre la collega Tineke Strik riflette sulle complesse domande che le sono state rivolte, ne approfitto per precisare che – come già segnalato in apertura – l'elemento che a mio avviso necessita di ulteriori chiarimento è il ruolo svolto dalla NATO in questa vicenda, laddove la questione della gestione dell'allarme lanciato dall'Italia è stato accertato, anche se forse in maniera insufficiente e senza grande convinzione. Tutta-

via, non si può dimenticare l'ormai triste *routine* cui si assiste in questo tipo di emergenza, anche se questo caso si è risolto così drammaticamente da non poter certo rientrare nella normalità.

La NATO, nonostante le reiterate richieste di chiarimento avanzate dalla Commissione già dopo tre-quattro mesi dall'inizio dei lavori finalizzati alla redazione del rapporto, non ha risposto fino al 27 marzo 2012 – cioè a distanza di un anno e un giorno dal verificarsi del drammatico evento e di ben sette-otto mesi dall'inizio delle nostre sollecitazioni. Possiamo trovare mille motivazioni (la guerra in atto, il segreto militare) per questo ritardo, ma il documento di risposta fornito sembra quasi un tentativo di scaricare qualsiasi responsabilità, ben sapendo comunque che nessuno si sarebbe potuto affacciare in quella zona di mare senza l'autorizzazione della NATO. Vi si afferma, per esempio, che la nave italiana «Etna» ha effettuato proprio il 26 marzo un salvataggio di 243 persone, ma occorre considerare che il giorno dopo hanno ricevuto il fax con l'indicazione che vi era un'altra localizzazione. Non dimentichiamo che la tragedia che ha interessato questo barcone ha avuto luogo a circa 60-65 miglia marine dalla costa libica e che il dispaccio della NATO segnala che l'«Etna» si trovava a 155 miglia, quindi tra questa nave e il luogo del disastro di imbarcazioni ve ne dovevano essere sicuramente molte altre. Il dispaccio segnala anche la presenza della nave «Borsini», che era la più vicina alla posizione indicata (distava 37 miglia nautiche) e della nave «Garibaldi», che si trovava a 120-150 miglia. Nessun elicottero si è levato dalle navi italiane, quindi quel contatto che c'è innegabilmente stato non ha riguardato le navi italiane. Non lo dico per scaricare le responsabilità delle navi italiane, ma per verificare ed avvalorare la tesi della relatrice secondo cui la fregata spagnola «Méndez Núñez» era invece presente con certezza nella zona, tanto che è stata vista chiaramente dai superstiti e che vi è stato un elicottero che ha sorvolato il tratto di mare in cui era il battello. Al riguardo sarebbe stato meglio forse ammettere qualcosa di più per aiutarci a chiarire a chi competano le responsabilità di questa vicenda. Il documento afferma che dalla nave spagnola non si è levato nessun elicottero, ma va detto che l'elicottero di cui si è fatta menzione da qualche parte dovrà pur essere partito. Nella nota la NATO si richiama al diritto marittimo, nella sostanza si afferma di essere consapevoli dei propri obblighi morali di intervenire sempre e comunque ed elenca una serie di interventi di salvataggio eseguiti (più di 600 immigrati sono stati soccorsi in quel periodo di guerra), ma proprio il tono conclusivo del documento, quasi di disimpegno da ogni ipotesi di responsabilità, è quello che meno convince. Ciò ci porta a ritenere che molte altre risposte potrebbero venire proprio dalla NATO.

STRIK. Vi ringrazio per queste domande molto puntuali. Anch'io mi ero posta l'interrogativo se tutto questo non sarebbe accaduto senza la primavera araba, perché la situazione è molto specifica, anche se riguarda anche le situazioni in cui non ci sono guerre in corso. Io penso che sia così. Il fatto ironico è che nella zona erano presenti molte imbarcazioni

militari; al Centro di coordinamento di soccorso marittimo di Roma, quando hanno sentito la richiesta, hanno pensato che tutte quelle navi avrebbero dovuto impegnarsi per coordinarsi tra di loro. In ogni modo pensiamo che sia importante capire che queste raccomandazioni sono rilevanti anche per il futuro, cioè quando non ci saranno guerre in corso, perché sappiamo che in questi anni è stato difficile ricevere soccorso e sappiamo che negli ultimi anni ci sono stati molti dispersi in mare.

Per quanto riguarda l'idea di creare i centri di assistenza in Libia, su questo punto ci avviciniamo a quello che pensa l'Unione europea, ovvero ad un'ipotesi di esternalizzazione delle procedure d'asilo al di fuori dell'Unione europea. Il problema è che noi abbiamo stabilito degli *standard* che debbono essere applicabili al di fuori dei nostri confini. Ovviamente possiamo noi stessi costituire questi centri in Libia, però per fare questo bisogna avere un accordo molto buono con questi Paesi. Possono poi sorgere altri problemi, ad esempio in caso di appello contro un rifiuto di richiesta d'asilo, in merito a quali leggi applicare, a quale è la giurisdizione valida, e così via. Si è già riflettuto molto su questa possibilità, però le obiezioni di tipo giuridico sono veramente molte. È per questo che ancora non c'è stata la possibilità di creare questi centri d'asilo *in loco* ed è per questo che la gente si assume il rischio del viaggio. La mia idea prevedeva programmi di reinsediamento con l'aiuto dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati, che può stabilire chi ha davvero bisogno di protezione. È una procedura che non passa attraverso un centro ufficiale di esame delle domande d'asilo, ma il punto oggi è che gli Stati membri non sono molto generosi nell'accoglienza dei rifugiati. Un'altra raccomandazione è quella di modificare il regolamento di Dublino. Pensiamo, infatti, che finché esiste questo sistema esso rappresenti anche un incentivo per gli Stati membri a non accogliere richiedenti asilo sul territorio. Se uno Stato membro sa di non essere lasciato solo con il problema dei migranti, ovviamente si è più pronti a dare collaborazione. In merito al seguito dato alle raccomandazioni, noi abbiamo chiesto all'Organizzazione marittima internazionale di rispondere alle nostre raccomandazioni, di studiare la relazione e di presentarci delle conclusioni su quali sono state le violazioni al diritto marittimo internazionale e su cosa si può fare per cambiare linee guida. Abbiamo chiesto anche alla NATO di fare lo stesso; hanno detto di aver tratto degli insegnamenti da questo episodio, ma ancora non è chiaro quali. Vedremo come andrà in futuro. Abbiamo chiesto all'Unione europea di assumere un'iniziativa a favore di un patto per il Mediterraneo in questo senso e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, stiamo cercando di chiarire, soprattutto per episodi come il caso Hirsi, se ciò che gli Stati membri fanno o non fanno in alto mare può costituire violazione dell'articolo 3. Il diritto marittimo deve tenere conto della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che deve comprendere anche il processo di sbarco. Bisognerà stabilire quali direttive o raccomandazioni dovranno essere applicabili nei Paesi senza correre il rischio che su di essa venga posto il veto dal Comitato dei Ministri. È un processo molto difficile perché quello di cui c'è bisogno per far approvare il regolamento

e migliorare la situazione è una volontà politica. Stiamo quindi cercando di agire a tutti i livelli e cercheremo di riassumere tutti questi passi intrapresi dalle varie organizzazioni. Alla fine di questo anno o all'inizio dell'anno prossimo presenteremo una nuova relazione su quali progressi sono stati conseguiti e su cosa resta da fare.

SANTINI. Siamo già intervenuti presso il Parlamento europeo per parlare di questo caso. Il 31 agosto saremo a Venezia e grazie al dottor Tumbarello, che è il responsabile stampa della delegazione italiana presso il Consiglio d'Europa, nell'ambito del Festival del cinema ci sarà un pomeriggio dedicato al tema. Proietteranno un film intitolato «Mare chiuso» e poi sul punto verrà svolto un dibattito cui parteciperà il giornalista Gian Antonio Stella.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.