

Jus migrandi: da diritto fondamentale a delitto

Note a margine della sentenza 20 dicembre 2017 del Tribunale Permanente dei Popoli

Valentina Pietrobono

Con sentenza 20 dicembre 2017 il Tribunale Permanente dei Popoli (TPP)¹ ha preso in esame, nell'ambito del procedimento relativo alle violazioni dei diritti dei migranti e delle persone rifugiate, la specifica situazione della "frontiera" meridionale dell'Europa².

La sessione giudicante ha preso avvio dalla richiesta presentata da un centinaio di associazioni ed organizzazioni internazionali non governative le quali hanno denunciato mediante un articolato atto di accusa³ come sia *in fieri* una trasformazione dello *jus migrandi* da diritto fondamentale della persona a delitto, metamorfosi paradigmatica della fase politica, culturale e giuridica che l'Europa sta attraversando.

L'Atto di accusa

L'Atto di accusa contesta all'Unione europea e agli Stati membri la responsabilità di avere adottato politiche sull'immigrazione integranti violazioni dei Diritti umani e al Governo italiano, più specificamente, quella di avere - mediante la conclusione di accordi con la Libia volti ad arginare l'arrivo dei migranti sulle coste italiane - contribuito a causare la morte di migliaia di persone, nonché innumerevoli violenze costituenti trattamenti inumani e degradanti.

Stante l'omessa partecipazione dell'intimato Governo italiano, il

1. Decisione pronunciata nella sessione di Palermo, in prosecuzione del procedimento aperto nella sessione di Barcellona del 7-8 luglio 2017.

2. La Giuria, presieduta da Franco Ippolito, è composta da sette membri: Carlos Martin Beristáin (Spagna); Luciana Castellina (Italia); Donatella Di Cesare (Italia); Franco Ippolito (Italia); Francesco Martone (Italia); Luis Moita (Portogallo); Philippe Texier (Francia).

3. Notificato alle competenti autorità dell'Unione europea e del Governo italiano – segnatamente al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Interno – rivolgendo alle stesse l'invito a partecipare alle udienze pubbliche del Tribunale al fine di esercitare il diritto di difesa a norma dell'articolo 15 dello Statuto del Tribunale Permanente dei Popoli.

TPP, nell'adottare la decisione, ha preso in considerazione le posizioni ufficiali espresse dallo stesso sul tema, nonché le dichiarazioni rese dagli esponenti istituzionali nelle sedi parlamentari o in risposta ai rappresentanti delle Nazioni Unite.

Il dispositivo: le Valutazioni e le Raccomandazioni

All'esito dell'analisi dei fatti, dell'esame della documentazione e delle testimonianze assunte, il Tribunale ha espresso le seguenti *Valutazioni*:

1. Le politiche dell'Unione Europea sulle migrazioni e sull'asilo integrano una negazione dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli migranti. Le stesse mortificano la dignità dei migranti, definendoli “clandestini” ed “illegali” e considerando parimenti illegali le attività di soccorso ed assistenza in mare.

2. La specifica decisione di arretrare le unità navali di *Frontex* e di *Eunavfor Med* ha favorito l'estensione degli interventi in acque internazionali della Guardia costiera libica, consistenti nel blocco dei migranti in viaggio verso l'Europa e nella riconduzione degli stessi nei centri libici ove sono vittime di estorsioni economiche nonché oggetto di torture e trattamenti inumani e degradanti.

3. Costituiscono un crimine contro l'umanità le attività svolte, a seguito del *Memorandum* Italia-Libia del 2 febbraio 2017, dalle forze di polizia libiche, dalle milizie tribali e dalla Guardia costiera libica, in territorio libico nonché in acque libiche ed internazionali; concretatesi in atti di deportazione, sparizione delle persone, imprigionamento arbitrario, tortura, stupro, riduzione in schiavitù e più in generale in attività integranti persecuzione contro il popolo dei migranti.

La condotta dell'Italia e dei suoi rappresentanti, posta in essere in attuazione del richiamato *Memorandum*, integra, ad avviso del Tribunale, concorso nelle azioni criminose realizzate dalle forze libiche.

4. Gli episodi di aggressione denunciati dalle ONG impegnate nelle attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo, stanti gli accordi con la Guardia costiera libica e il coordinamento delle attività, sono ascrivibili anche alla responsabilità del Governo italiano, eventualmente in concorso con le Agenzie europee operanti nel medesimo contesto.

5. L'allontanamento forzato delle navi delle ONG dal Mediterraneo, determinato anche dall'imposizione del “Codice di condotta” da parte del Governo italiano, ha ridotto in maniera significativa

le attività di ricerca e soccorso dei migranti in mare, contribuendo ad incrementare il numero delle vittime.

Conseguentemente il Tribunale ha enunciato le conseguenti *Raccomandazioni*:

- Ha richiesto una moratoria urgente dell'attuazione degli Accordi⁴ caratterizzati dall'assenza di controllo pubblico e dalla corresponsabilità nelle violazioni dei diritti umani fondamentali dei migranti.

- Al fine di individuare e perseguire eventuali responsabili, ha rivolto un invito al Parlamento Italiano ed al Parlamento Europeo a convocare urgentemente Commissioni d'inchiesta sulle politiche migratorie, sull'impiego dei fondi destinati alla cooperazione internazionale, sugli accordi e sull'effetto di questi sui diritti umani.

- Ha sollecitato le competenti autorità dell'Unione Europea e degli Stati membri all'adozione di una politica dell'immigrazione effettivamente conforme al rispetto dei diritti fondamentali delle persone, nonché ad adottare normative e prassi volte a garantire in maniera concreta il diritto di asilo, da ritenersi “essenziale e inalienabile per ogni persona costretta ad abbandonare il proprio paese”.

- Ha richiamato la responsabilità specifica dei *mass-media* e dei comunicatori in genere ad assicurare una corretta informazione sul tema dell'immigrazione, in particolare indicando il popolo migrante quale soggetto titolare di diritti umani fondamentali e non come una minaccia.

- Ha infine rilanciato, facendole proprie, le proposte della relatrice speciale ONU sulle sparizioni forzate⁵ nonché le richieste e le raccomandazioni di diverse organizzazioni non governative, quali in particolare quelle inserite nell'ultimo rapporto di Amnesty International, del dicembre 2017, sulla situazione in Libia.

La motivazione

Nel motivare le determinazioni adottate, il Tribunale muove dalla preliminare considerazione che la responsabilità della violazione dei diritti dei migranti appare frammentaria e, conseguentemente, risulta difficoltosa l'individuazione dei responsabili. Le condotte sono poste in essere da soggetti diversi, risultano tra loro concatenate e spesso restano in parte occulte, ciò rende assai complesso ricostruire i fatti ed individuare i principali responsabili, con l'effetto che si tende ad identificarli nei

4 Come l'accordo UE-Turchia e il Processo di Karthoum.

5 Illustrate nel suo ultimo rapporto del 2017.

colpevoli più ovvi: gli “scafisti”, i “trafficienti”, le guardie libiche.

Il TPP mette in luce inoltre il “perverso meccanismo” in base al quale nell'opinione pubblica si è venuta a creare un'inversione dei ruoli, in virtù della quale il migrante viene rappresentato non già quale vittima, bensì come il primo colpevole, colui che ha originato il disordine degli Stati muovendosi per fuggire dal suo Paese. L'esito di tale distorta ricostruzione dei fatti e delle responsabilità è che la colpa si arresta al confine africano o, al più, alle acque internazionali, oltre quei confini nessuno può essere considerato responsabile. Il Tribunale ripudia tale conclusione affermando che sussiste una responsabilità dei governi dei Paesi europei e dell'Unione europea, che con le loro condotte lasciano morire in mare e nei campi di internamento gli immigrati, consentendo ai loro danni il compimento di ogni tipo di violenza.

Il TPP sottolinea inoltre come un ruolo fondamentale in questo contesto sia rivestito dai *media*, una parte dei quali contribuisce a rappresentare il migrante come un invasore, un soggetto pericoloso, un potenziale terrorista; l'ospitalità e l'accoglienza sembrano ormai concetti propri esclusivamente della morale o della fede religiosa, dimenticando che hanno invece un valore politico. Prendendo atto di tale degenerazione il Tribunale afferma chiaramente e con forza che è giunto il momento di “invertire la rotta” riaffermando il diritto di migrare ed il diritto all'accoglienza come diritti umani fondamentali.

Le condotte dell'Unione europea e degli Stati membri

Nell'argomentare la propria decisione il Tribunale illustra le condotte poste in essere dall'Unione europea e dagli Stati membri, spiegando come l'atteggiamento di tali istituzioni legittimi gli ammonimenti di incoerenza e di ipocrisia che vengono rivolti all'Occidente, laddove da un lato si proclamano i diritti fondamentali – in specie il diritto a lasciare il Paese d'origine – e dall'altro si mettono in atto politiche che ignorano, o peggio, negano quei diritti.

L'Unione europea e gli Stati membri sembrano dimenticare che i diritti di espatrio, di circolazione e soggiorno, dapprima riconosciuti come diritti naturali, sono stati consacrati come Diritti umani fondamentali nei Trattati internazionali e nelle Carte nazionali⁶.

⁶“Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio” (art. 12.2 Patto internazionale dei diritti civili); “Il diritto al lavoro implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita” (art. 6.1 Patto internazionale diritti economici e sociali); “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge” (art. 10 comma 3 Costituzione Italiana.)

Alla luce dell'affermazione del diritto inalienabile di lasciare il proprio Paese per la necessità di salvare la propria vita ovvero anche per libera scelta, non appare in alcun modo giustificabile la chiusura delle frontiere. Ad avviso della Giuria del TPP, la legittimità di una politica di chiusura da parte dell'Europa potrebbe derivare solo dall'impegno alla realizzazione di un nuovo modello economico mondiale che, a fronte delle azioni predatorie delle risorse del *sud* del mondo poste in essere dall'Occidente nel corso dei secoli, possa consentire uno sviluppo di quei Paesi dai quali oggi i migranti fuggono per sottrarsi alle condizioni di fame nelle quali versano.

Il Tribunale sottolinea la necessità di aprirsi ad un nuovo modo di intendere la comunità. Occorre riconoscere l'esigenza di migrare quale diritto inalienabile ed attuare tale diritto mediante un'adeguata accoglienza; lo stesso avverte inoltre che la concreta attuazione dello *jus migrandi* richiederà una lotta pari a quella che fu necessaria per l'abolizione della schiavitù; a tale impresa potranno contribuire i movimenti internazionali, l'opinione pubblica, ma è compito precipuo della politica fornire soluzioni idonee a rendere effettivo tale diritto realizzando la pacifica convivenza tra i popoli.

Nella motivazione della decisione il TPP analizza le ragioni che hanno determinato la situazione attuale. La concausa principale è individuata nella crisi del modello democratico vigente in Occidente e più in particolare nel crescente fenomeno della cessione delle decisioni agli organismi esecutivi, con contestuale sottrazione delle stesse al dibattito e al controllo democratico parlamentare, il quale invece, sulla base delle Costituzioni del secondo dopoguerra dovrebbe presidiare le scelte dei governi. Il principio di sovranità dello Stato riveste tuttora un ruolo centrale. Contro di esso e contro i suoi corollari – esercizio del potere sulla nazione e dominio territoriale sui confini – cozzano i diritti del migrante, primo fra tutti la sua libertà di movimento. In tale ideologia il migrante assume la veste di intruso, di irregolare, di colui che pone in pericolo la sovranità spezzando il nesso tra nazione, suolo e monopolio del potere statale. In tale quadro lo Stato decide di riaffermare la propria sovranità bloccando l'immigrato alla frontiera, anche a costo di perpetrare violazioni dei diritti umani. Viene alla luce un contrasto, ancor più aspro in quelle democrazie sorte proclamando i Diritti umani e del cittadino.

Il fenomeno della migrazione fa riaffiorare un'antinomia propria delle democrazie liberali: il conflitto tra sovranità statale e adesione ai diritti umani. Questo il dilemma nel quale si dibatte oggi la democrazia.

La risposta, spiega il Tribunale, non è il blocco delle migrazioni,

che costituiscono fenomeni strutturali, non gestibili con la costruzione di muri materiali o giuridici. L'unica soluzione possibile è l'adozione di scelte economiche che forniscano una risposta alle cause di fondo delle migrazioni. Le stesse dovranno accompagnarsi a politiche ispirate al principio di uguaglianza delle persone, che rendano compatibili i diritti dei cittadini europei con quelli dei migranti. Il fenomeno migratorio è inarrestabile ed è destinato a mutare profondamente le nostre società, già oggi multietniche. In tale quadro si rende necessario un ripensamento del concetto tradizionale di cittadinanza.

Le Responsabilità

Ad avviso del Tribunale, i fatti emersi nell'istruttoria configurano due diversi livelli di responsabilità; da un lato, la *responsabilità penale* dello Stato italiano, dall'altra la *responsabilità per crimini di sistema* dell'Unione europea.

Si configura in primo luogo una responsabilità dello Stato italiano per complicità nelle torture perpetrate nei campi di internamento in Libia e per i respingimenti verso la Libia. Tale responsabilità è determinata dalla consapevole cooperazione dell'Italia nelle suindicate condotte, consistita se non in altro nell'aver fornito alle forze libiche risorse economiche e materiali. Su tali specifici profili di responsabilità per complicità dello Stato italiano è intervenuto recentemente il report di *Amnesty International*⁷ che, alla luce dei principi del diritto internazionale consuetudinario, fornisce una motivazione della configurabilità di una responsabilità dello Stato a titolo di concorso nei crimini commessi dalle forze militari libiche, mediante la fornitura a queste di risorse finanziarie e materiali.

Una responsabilità penale a titolo di concorso può, in secondo luogo, configurarsi⁸ in capo ai vertici istituzionali colpevoli di aver attuato politiche dalle quali sono derivate gravi violazioni del diritto alla vita e all'incolumità dei migranti⁹.

Più complesso è inquadrare giuridicamente in fattispecie criminose previste dalla legge le condotte che hanno determinato la morte e le sparizioni di migliaia di migranti nel Mediterraneo. Tali delitti, difatti, si sono concretati non già mediante condotte positive, bensì attraverso

7. Del dicembre 2017.

8. In termini di causalità e colpevolezza, per la commissione di specifici fatti integranti reati ministeriali ai sensi dell'art. 96 della Costituzione.

9. In virtù del principio affermato dal dopoguerra per cui dei delitti compiuti in contesti bellici devono rispondere non solo gli Stati, bensì anche le persone che presiedono le istituzioni politiche che ne sono responsabili.

comportamenti omissivi in violazione di un preciso dovere giuridico, consistenti nell'aver omesso di attivarsi adeguatamente per evitare il realizzarsi di conseguente tragiche prevedibili ed evitabili. Questioni, conclude il Tribunale, che dovranno eventualmente affrontare i titolari dell'azione penale a livello nazionale ed internazionale.

In secondo luogo, il TPP illustra le condotte dell'Unione europea che hanno integrato quei crimini che possono definirsi “di sistema” consistenti nelle violazioni dei diritti fondamentali dei popoli, sanciti dalla Carta di Algeri, base normativa del Tribunale Permanente dei Popoli.

Si tratta di violazioni¹⁰ non sempre configurabili come fattispecie di diritto penale¹¹, dunque non sempre imputabili a soggetti determinati. Cionondimeno, tali condotte, per gli effetti devastanti che producono su un numero indefinito di persone, costituiscono crimini che possono essere definiti “di sistema” perché «costituiscono esiti violenti di meccanismi prodotti dal dominio del sistema economico e politico».

Il Tribunale Permanente dei Popoli, in quanto tribunale d'opinione avente la funzione di mobilitare l'opinione pubblica contro le violazioni dei diritti dei popoli, può indagare e giudicare anche violazioni sistemiche dei diritti umani che non costituiscono direttamente fattispecie penali di diritto positivo. L'adozione di leggi ed altre normative da parte dell'Italia e di altri Stati dell'Unione europea ben si presta, pertanto, ad essere oggetto di giudizio quale concausa del massacro di diritti determinato dalla chiusura delle frontiere e dai respingimenti degli immigrati. In particolare si configura quale crimine “di sistema” l'attuazione, da parte dell'Unione europea, di una politica globale di lotta all'immigrazione, che con l'obiettivo di mantenere i migranti lontani dalle frontiere europee, ha determinato innumerevoli morti di migranti che tentavano di entrare per vie irregolari nel territorio dell'Unione. La medesima politica ha, peraltro, condotto alla tortura quanti venivano intercettati nel corso del loro viaggio, ed in seguito imprigionati e sottoposti ad inumane violenze e violazioni.

A conclusione della motivazione il Tribunale sottolinea come l'imputazione dei suddetti crimini di sistema in capo all'Unione europea

10. Esempificando: perdita di senso della politica a vantaggio del mercato; crescita abnorme delle disuguaglianze; esclusiva considerazione dei profitti in spregio dei diritti umani, civili e sociali delle persone; guerre e massacri realizzati nell'incapacità di contrasto degli organismi internazionali; devastazioni ambientali provocate da uno sviluppo industriale senza limiti e senza controlli; atrocità e tragedie che si consumano in diversi luoghi, tra i quali il Mediterraneo, in danno dei migranti costretti a lasciare i propri Paesi per fame e guerra.

11. Data l'impossibilità di garantire il rispetto di alcuni crismi del diritto penale, tra i quali il principio della responsabilità personale, il principio di tassatività e determinatezza dei fatti punibili.

non dispensi affatto ciascuno degli Stati europei dalle proprie responsabilità per essere stati complici delle condotte di omicidio, tortura e maltrattamenti e per le ulteriori violazioni dei diritti umani conseguite ai respingimenti.

Il Tribunale Permanente dei Popoli

Attualmente presieduto da Franco Ippolito, il Tribunale Permanente dei Popoli (TPP) nasce da una proposta di Lelio Basso¹² e dalla volontà di trasformare le precedenti esperienze dei Tribunali Russell sul Vietnam e sull'America Latina in una istituzione permanente, quale spazio di garanzia e di denuncia delle violazioni dei diritti sanciti dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dei Popoli* proclamata ad Algeri nel 1976, con la quale si cercò di superare il principio individualistico alla base dei diritti “dell'uomo”, per attribuire un ruolo giuridico ai Popoli in quanto entità collettive, capaci di agire come nuovi soggetti di una democrazia globale¹³.

Il Tribunale, secondo il suo Statuto, prende in esame casi di violazione grave e sistematica dei diritti umani commesse dagli Stati, da autorità non statali, da gruppi o organizzazioni private, allo scopo di promuovere il rispetto universale ed effettivo dei diritti fondamentali dei popoli. Il TPP si pronuncia su crimini di Stato, crimini contro la pace e l'umanità, crimini di genocidio, sulle violazioni gravi e sistematiche dei diritti e delle libertà degli individui, dei popoli e delle minoranze. Negli ultimi anni il Tribunale ha aperto una linea di indagine specifica sui crimini economici e corporativi alla luce dei cambiamenti provocati dall'economia neoliberale e dai mercati finanziari.

Il TPP svolge principalmente una funzione sussidiaria, agendo in assenza di una giurisdizione internazionale competente a pronunciarsi sui casi di Giustizia dei popoli. Nelle sue sentenze esso non si limita ad applicare le norme esistenti, ma mette in evidenza lacune o limiti del sistema internazionale di tutela dei diritti umani per indicarne linee di sviluppo¹⁴.

Funzione principale del Tribunale Permanente dei Popoli è quella di mobilitare l'opinione pubblica contro le violazioni massicce dei diritti dei popoli, facendo assumere alla collettività la consapevolezza del carattere criminale delle stesse.

12. Già membro e relatore dei Tribunali Russell sul Vietnam e sull'America Latina.

13. <http://leliobasso.it>

14. <http://permanentpeoplestribunal.org>