Alla Procura Regionale presso la Corte dei Conti

Sezione Lazio Roma

ESPOSTO

da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), con sede in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avv. Lorenzo Trucco, finalizzato a portare a conoscenza dell'Ill.ma Procura presso la Corte dei Conti di Roma alcune apparenti irregolarità nella gestione del denaro pubblico riscontrate nel finanziamento e nell'attuazione di progetti realizzati dall'Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (Aics) per tramite di organizzazioni non governative (Ong) italiane all'interno di centri di detenzione in Libia.

Le informazioni specifiche e circostanziate che si rappresenteranno nel prosieguo del presente esposto sono state acquisite attraverso l'analisi di documenti ottenuti a seguito di richieste di accesso civico all'Aics. Tutti i documenti ottenuti sono stati pubblicati sul sito dell'Asgi.[1]

Si rappresentano i fatti sottostanti ai fini di ogni eventuale considerazione, valutazione ed iniziativa che codesta Ill.ma Procura vorrà intraprendere, anche in attuazione di quanto disposto dall'art. Art. 17, comma 11, della Legge 11 agosto 2014, n. 125, "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", secondo il quale "La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche."

1. Premessa: contesto e rilevanza mediatica degli interventi in esame

Con il *memorandum* Italia-Libia del febbraio 2017,[2] lo Stato italiano ha assunto precisi impegni

To the Regional Public Prosecutor's Office at the Court of Auditors

Section of Lazio Rome

COMPLAINT

by the Association for Juridical Studies on Immigration (*Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione*) (Asgi), having its headquarter in Turin, via Gerdil no. 7, in the person of its *pro tempore* legal representative, Mr Lorenzo Trucco, aimed at bringing to the attention of Your Honourable Public Prosecutor's Office at the Court of Auditors of Rome certain apparent irregularities in the management of public money found in the financing and implementation of projects carried out by the Italian Agency for Development Cooperation (Aics) through Italian non-governmental organisations (NGOs) in detention centres in Libya.

The specific and detailed information reported below was acquired through the analysis of documents obtained following requests for civic access to Aics. All the documents obtained have been published on Asgi's website.[1]

The following facts are reported for the purposes of any assessment, evaluation and initiative that Your Honourable Public Prosecutor's Office may wish to undertake, also in implementation of the provisions set forth in art. 17, paragraph 11, of Italian Law no. 125 of 11 August 2014, "General regulations on international development cooperation", whereby "The Court of Auditors exercises control over the management of the Agency and its peripheral bodies".

1. Background: context and media relevance of the activities in question

With the Italy-Libya memorandum of February 2017, [2] Italy undertook precise

[1] https://sciabacaoruka.asgi.it/accesso-civico-attivita-ong-italiane-in-libia-rendiconti-accordi-di-subappalto/

[2] "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf. /

sul piano internazionale nei confronti del governo di Tripoli in relazione alla gestione dei flussi migratori. Tra le altre cose, il governo italiano si è impegnato ad "adeguare e finanziare" centri di detenzione libici per migranti irregolari, nonché a formare il personale libico che vi opera.[3]

Così, nel 2017 l'Aics ha stanziato **6 milioni di euro[4] per interventi all'interno di centri di detenzione per migranti in Libia**, suddividendo l'importo in tre Bandi (AID 11273; AID 11242 e AID 11242/2)[5] rivolti a Ong italiane, da attuarsi attraverso *implementing partner* libici.

Già all'epoca era di dominio pubblico che i centri libici sono luoghi i cui gestori spesso perpetrano gravissimi abusi a danno dei detenuti, ampiamente documentati da una pluralità di osservatori internazionali.[6] Nei Bandi di gara, l'Aics stessa non esita a riconoscere la "drammaticità delle condizioni di vita" nei centri,[7] facendo altresì riferimento indiretto a un rapporto di Medici Senza frontiere secondo cui nei campi per migranti in Libia le condizioni sono "*inumane*" e si realizza un **sistema "nocivo e di sfruttamento"**.[8] A maggio 2020, il **Tribunale di**

commitments on the international scene towards the Government in Tripoli in relation to the management of migration flows. Among other things, the Italian Government committed to "adapt and finance" Libyan detention centres for illegal migrants, as well as to train Libyan personnel working there.[3]

Thus, in 2017 Aics allocated **6 million Euros[4] for activities inside migrant detention centres in Libya**, dividing the amount into three Calls for Proposals (AID 11273; AID 11242 and AID 11242/2) [5] addressed to Italian NGOs, to be performed through implementing Libyan partners.

At the time, the circumstance Libyan centres are places whose managers often perpetrate very serious abuses against detainees was already in the public domain, widely documented by a number of international observers.[6] In its Calls for Proposals, Aics itself does not hesitate to acknowledge the "dramatic living conditions" in the centres,[7] also making indirect reference to a report issued by Doctors Without Borders (MSF), according to which the conditions of the detention centres for migrants in Libya are "*inhumane*" and a **"harmful and exploitative" system** is created.[8] In May 2020,

"Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana" (*Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking, smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic*), http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf.

[3] *Ibid.*, art. 2.

[4] Delibere dell'On. Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale n. 51 del 23.10.2017 (iniziativa AID11242) e delibera n. 45 del 16.11.2017 (iniziativa AID11273). /

Resolutions of the Hon. Deputy Minister of Foreign Affairs and International Cooperation no. 51 of 23 October 2017 (AID 11242 initiative) and no. 45 of 16 November 2017 (AID 11273 initiative).

[5] https://www.aics.gov.it/home-eng/opportunities/noprofit-emergency/

[6] Per tutti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici e sitografici, Cfr. UNHCR, *"Position On Returns To Libya - Update I"*, Ottobre 2015, pag. 12, https://www.refworld.org/docid/561cd8804.html. /

For all, including for further bibliographical and website references, See UNHCR, *"Position On Returns To Libya - Update I"*, October 2015, p. 12, https://www.refworld.org/docid/561cd8804.html.

[7] V. Bandi AID11273, pag. 5; AID11242, pag. 4; AID 11242/2, pag. 6. /

See Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6.

[8] MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 settembre 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres. /

Messina ha condannato a lunghe pene detentive tre guardie del centro di Zawiya,[9] teatro di uno dei progetti dell'Aics, del valore di un milione di euro, per gravissime violenze commesse all'interno del centro, gestito dal clan al Nasr a cui afferisce il noto trafficante Abdurahman al Milad detto "Bija".[10]

Nei Bandi in esame, l'Aics riconosce inoltre apertamente che il governo di Tripoli sembra avere un controllo meramente nominale su molti dei centri, che sono **di fatto gestiti da milizie locali**.[11]

Per tali motivi, solo nove delle centinaia di Ong italiane dedite ad attività umanitaria hanno risposto all'appello dell'Aics. L'allora presidente dell'Associazione Ong italiane Francesco Petrelli affermò pubblicamente che la grande maggioranza delle organizzazioni italiane aveva rifiutato di partecipare ai Bandi proprio perché **"non era possibile avere direttamente alcun tipo di controllo" sui destinatari effettivi dei beni.**[12]

Durante la trasmissione **RAI** "***Presa Diretta***" del 23 settembre 2019, numerose persone intervistate dalla giornalista Giulia

the **Court of Messina** sentenced to long prison sentences three guards of the Zawiya centre,[9] the theatre of one of Aics' projects, worth one million Euro, for extremely serious violence perpetrated inside the centre, managed by the al Nasr clan to which the notorious trafficker Abdurahman al Milad, known as "Bija", belongs.[10]

In the Calls for Proposals, Aics also openly acknowledges that the Government in Tripoli appears to have merely nominal control over many of the centres, which are **in fact managed by local militias**.[11]

For these reasons, only nine of the hundreds of Italian humanitarian NGOs responded to Aics' call. The then president of the Italian NGOs Association (*Associazione Ong italiane*), Francesco Petrelli, stated publicly that the vast majority of Italian organisations refused to participate in the Calls for Proposals precisely because **"it was impossible to have any kind of direct control" over who would actually receive the goods.**[12]

During the **RAI** TV show "***Presa Diretta***" on 23 September 2019, several people interviewed by journalist Giulia Bosetti (few foreigners detained in

MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 September 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres.

[9] Tribunale di Messina, sent. 28 maggio 2020, disponibile presso https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1601584178_gip-messina-centri-detenzione-libia-tortura-migranti.pdf. Per un primo commento cfr. Giulia Mentasti, Centri di detenzione in Libia: una condanna per il delitto di tortura (art. 613 bis c.p.). nuove ombre sulla cooperazione italiana per la gestione dei flussi migratori., in *Sistema Penale*, 2 ottobre 2020, presso https://www.sistemapenale.it/it/scheda/mentasti-gip-messina-centri-detenzione-libia-condanna-carcerieri?out=print. /

Court of Messina, ruling of 28 May 2020, available at the following link https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1601584178_gip-messina-centri-detenzione-libia-tortura-migranti.pdf. For a first comment, please see Giulia Mentasti, Centri di detenzione in Libia: una condanna per il delitto di tortura (art. 613 bis c.p.). nuove ombre sulla cooperazione italiana per la gestione dei flussi migratori (*Detention centres in Libya: a conviction for the crime of torture (art. 613 bis of the Italian criminal code). new shadows on Italian cooperation for the management of migratory flows*), in *Sistema Penale*, 2 October 2020, at https://www.sistemapenale.it/it/scheda/mentasti-gip-messina-centri-detenzione-libia-condanna-carcerieri?out=print.

[10] Nello Scavo, "La trattativa nascosta. Dalla Libia a Mineo, il negoziato tra l'Italia e il boss", *Avvenire*, 4 ottobre 2019, https://www.avvenire.it/attualita/pagine/dalla-libia-al-mineo-negoziato-boss-libico /

Nello Scavo, "La trattativa nascosta. Dalla Libia a Mineo, il negoziato tra l'Italia e il boss" (*The hidden negotiation. From Libya to Mineo, the negotiation between Italy and the boss*), *Avvenire*, 4 October 2019, https://www.avvenire.it/attualita/pagine/dalla-libia-al-mineo-negoziato-boss-libico

[11] Bandi AID11273, pag. 5; AID11242, pag. 4; AID11242/2, pag. 6. /

Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6.

[12] http://www.oics.it/index.php/it/tutte-le-news/343-francesco-petrelli-e-il-nuovo-presidente-dellassociazione-ong-italiane.

Bosetti (alcuni stranieri detenuti nei centri ed avvocati che hanno raccolto ulteriori testimonianze di *ex* detenuti) hanno confermato che molti beni acquistati attraverso i progetti dell'Aics sono stati distribuiti ai beneficiari e poi ritirati subito dopo.[13]

Il 31 dicembre 2019, l'agenzia di stampa internazionale *Associated Press* ha pubblicato un lungo articolo intitolato **"Riscuotere soldi dalla miseria: le milizie libiche prendono i fondi UE destinati ai migranti**"[14] nel quale denuncia malversazioni e distrazioni di beni destinati a migranti in Libia, di cui avrebbero anche beneficiato i gestori dei centri. Lo stesso articolo inoltre afferma che **attraverso uno dei progetti italiani si sarebbe costruita una nuova ala di un centro di detenzione**.[15]

Al fine di comprendere in dettaglio la natura e la tipologia degli interventi svolti con i fondi pubblici italiani, alcuni soci Asgi hanno presentato una serie di richieste di accesso civico volte ad ottenere copia dei principali documenti relativi ai progetti in questione, ed in particolare del testo dei progetti presentati ed approvati. Pur fornendo alcuni dei documenti richiesti, quali i rendiconti delle spese sostenute, **l'Aics ha sempre negato l'accesso a documenti chiave** quali il testo dei progetti approvati e i rapporti di monitoraggio,[16] che costituiscono una fonte di cruciale importanza per verificare la spesa del denaro pubblico per le finalità a cui era preordinato.

the centres and lawyers who collected further testimonies from former detainees) confirmed that many goods purchased through Aics' projects were distributed to beneficiaries and then withdrawn immediately afterwards.[13]

On 31 December 2019, the international press agency *Associated Press* published a lengthy article entitled **"Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants**" [14] where the misappropriation and distraction of goods intended for migrants in Libya, from which the managers of the centres are also alleged to have benefited, is denounced. The same article also reports that **a new wing of a detention centre was built through one of the Italian projects.**[15]

In order to understand in detail the nature and type of activities carried out with Italian public funds, few Asgi members submitted a series of requests for civic access aimed at obtaining copies of the most relevant project documents, and in particular project proposals which were submitted and approved. Although providing some of the requested documents, such as the statements of the incurred expenses, **Aics has consistently denied access to key documents** such as the approved project proposals and monitoring reports,[16] which are a crucial source for verifying that public money is being spent for the intended purpose.

---

[13] https://www.youtube.com/watch?v=3_X-ZYQKbGQ

[14] Associated Press, "Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants", 31 dicembre 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f /

Associated Press, "Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants", 31 December 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f

[15] *Ibid.*

[16] Tutte le richieste e le relative risposte dell'amministrazione sono pubblicate sul sito dell'Asgi ("L' accesso civico alle attività delle Ong italiane in Libia, i rendiconti e gli accordi di subappalto", 18 giugno 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/accesso-civico-attivita-ong-italiane-in-libia-rendiconti-accordi-di-subappalto/). /

All requests and related answers from the administration are published on Asgi's website ("L' accesso civico alle attività delle Ong italiane in Libia, i rendiconti e gli accordi di subappalto"(*Civic access to the activities of Italian NGOs in Libya, reporting and subcontracting agreements*), 18 June 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/accesso-civico-attivita-ong-italiane-in-libia-rendiconti-accordi-di-subappalto/).

Cionondimeno, a seguito di un attento esame dei documenti ottenuti, ed in particolare dei rendiconti finanziari forniti dall'Aics, il 15 luglio 2020 **l'Asgi ha pubblicato un rapporto intitolato "Profili critici delle attività delle Ong italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S.",[17] che ha avuto una notevole rilevanza mediatica su quotidiani e periodici a diffusione nazionale tra cui *Avvenire*, *Repubblica*, *l'Espresso*, *Euronews* ed *Altraeconomia*.[18]**

Alla luce delle considerazioni svolte nel rapporto, l'Asgi ritiene che siano emerse circostanze degne di considerazione di codesta Ill.ma Procura, nell'ottica dei necessari approfondimenti in merito al corretto impiego del denaro pubblico.

Infatti, come si dirà nei paragrafi che seguono, da tali documenti emerge anzitutto **l'incoerenza tra gli interventi e le finalità statutarie di cooperazione e sviluppo dell'Aics (par. 2)**.

Dall'esame dei Bandi si evince inoltre la **mancata predisposizione da parte dell'Aics di adeguati meccanismi preventivi di controllo** sull'effettiva destinazione di beni e servizi, pur a fronte di circostanze quali l'assenza di personale italiano sul campo, l'integrale subappalto dell'attuazione dei progetti a *implementing partner* libici, e la gestione dei centri in cui sono detenuti i beneficiari da parte di milizie armate fuori dal controllo del governo di Tripoli **(par. 3)**.

Desta pertanto perplessità l'**approvazione da parte dell'Agenzia di alcune spese sostenute dalle Ong pur a fronte di una**

Nonetheless, further to a careful examination of the documents so obtained, and in particular the financial statements provided by Aics, on 15 July 2020 **Asgi published a report entitled "A critical analysis of Government-funded projects by Italian NGOs in Libyan detention centres",[17] which had a considerable media coverage in national newspapers and magazines such as *Avvenire*, *Repubblica*, *l'Espresso*, *Euronews* and *Altraeconomia*.[18]**

In light of the considerations made in the report, Asgi believes that circumstances that are worthy of consideration by Your Honourable Public Prosecutor's Office have emerged, with a view to the necessary investigation into the proper use of public money.

In fact, as reported in the following paragraphs, these documents reveal first of all **the inconsistency between the activities and Aics' statutory aims of cooperation and development (par. 2).**

The examination of the Calls for Proposals also reveals **that Aics has not set up adequate preventive mechanisms to monitor** the effective destination of goods and services, despite circumstances such as the absence of Italian personnel on the ground, the full subcontracting of project implementation to Libyan implementing partners, and the management of centres where beneficiaries are detained by armed militias outside the control of the Government in Tripoli **(par. 3).**

Therefore, **the approval from the Agency of certain expenses incurred by the NGOs** is puzzling, **in spite of a very rough reporting process (par. 4).**

[17] Asgi, "Profili critici delle attività delle Ong italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S.", 15 luglio 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/rapporto-interventi-finanziati-da-fondi-aics-in-libia/ /

Asgi, "Profili critici delle attività delle Ong italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S." (*A critical analysis of Government-funded projects by Italian NGOs in Libyan detention centres*), 15 July 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/rapporto-interventi-finanziati-da-fondi-aics-in-libia/

[18] Per una rassegna stampa completa cfr. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/RS_Aics-1.pdf. /

For a full press release, see https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/RS_Aics-1.pdf.

rendicontazione del tutto approssimativa (par. 4).

L'Asgi intende inoltre sottoporre all'attenzione di codesta Ill.ma Procura la questione se il denaro pubblico stanziato dall'Aics sia stato speso per **interventi inidonei a raggiungere lo scopo dei Bandi (par. 5), non sostenibili (par. 6), e possa finanche avere causato un impatto almeno in parte avverso ai beneficiari (par. 7)**.

Ulteriori accertamenti parrebbero quindi doverosi, anche al fine di verificare se le risorse così impiegate non abbiano finito, anche indirettamente, per fornire un sostegno ai centri di detenzione e alle milizie armate che li gestiscono, contribuendo così, pur se in modo non intenzionale, a perpetuare l'esistenza di un sistema di detenzione inumano e incompatibile con i più elementari diritti dei beneficiari dei progetti stessi.

Tutte queste circostanze potrebbero pertanto essere oggetto di ulteriori verifiche e controlli da parte di codesta Ill.ma Procura, sia sotto il profilo di possibili irregolarità nella gestione e spesa delle risorse pubbliche, sia sotto il profilo di possibili pregiudizi all'immagine del Governo italiano.

2. Non conformità alle finalità statutarie dell'Aics e al documento triennale di programmazione

Le attività realizzate all'interno di centri di detenzione per stranieri in Libia, alcune delle quali a beneficio delle stesse strutture detentive, appaiono in palese contrasto con le finalità statutarie e le priorità dell'Aics.

Secondo l'art. 2 comma 1 dello Statuto dell'Aics[19], l'Agenzia "opera al fine di rafforzare l'efficacia, l'economicità, l'unitarietà e la trasparenza della politica di cooperazione allo

Asgi also intends to bring to Your Honourable Public Prosecutor's Office's attention the question whether the public money allocated by Aics has been spent on **actions unsuitable to achieve the purpose of the Calls for Proposals (par. 5), unsustainable (par. 6), and may even have caused an impact at least partly adverse to the beneficiaries (par. 7).**

Further investigations would therefore seem necessary, also in order to verify whether the resources thus employed have not ended up, even indirectly, providing support to the detention centres and the armed militias that manage them, thus contributing, albeit unintentionally, to perpetuate the existence of an inhuman detention system incompatible with the most basic rights of the beneficiaries of the projects themselves.

All these circumstances might therefore be subject to further assessment and controls by Your Honourable Public Prosecutor's Office, both in terms of possible irregularities in the management and expenditure of public resources, and possible damage to the image of the Italian Government.

2. Non-compliance with Aics' statutory aims and the three-year planning document

The activities carried out in detention centres for foreigners in Libya, some of which benefited the detention facilities themselves, appear to be in clear conflict with Aics' statutory aims and priorities.

According to article 2 paragraph 1 of Aics' Articles of Association,[19] the Agency "operates in order to strengthen the efficiency, cost effectiveness, unity and transparency of Italy's development

[19] Decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 22 luglio 2015, n. 113, Regolamento recante: Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. /

Decree of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of 22 July 2015, no. 113, Regulation on: Articles of Association of the Italian Agency for Development Cooperation.

sviluppo dell'Italia, mirata alla **promozione della pace, della giustizia attraverso uno sviluppo solidale e sostenibile dei popoli e delle persone**."

Secondo l'art. 2 comma 3 del medesimo Statuto, "l'Agenzia si conforma agli indirizzi indicati dal documento triennale, agli obiettivi definiti dalla convenzione con il Ministro e ad un piano di efficacia degli interventi, cui si attiene anche la Dgcs, approvato dal Comitato congiunto." Il Documento di programmazione in vigore al momento dello stanziamento dei fondi e della pubblicazione dei Bandi era il "Documento triennale di programmazione e di indirizzo e relazione sulle attività di cooperazione" nella sua versione per il 2016-2018.[20] Gli interventi a favore della Libia sono stati previsti nell'aggiornamento al Documento per il triennio 2017-2019,[21] approvato dal Comitato a marzo 2018 e quindi solo successivamente all'emanazione dei primi due Bandi (rispettivamente a novembre 2017 e marzo 2018). Secondo il Documento triennale, gli interventi dell'Aics possono essere "di vario tipo ed essere promossi in vari settori, ma possono pur sempre essere ricondotti a **tre macro temi, quali la riduzione della povertà, lo sviluppo economico, nonché la gestione dei cambiamenti climatici**".

Da un esame dei Bandi, tuttavia, risulta arduo comprendere come gli interventi ideati dall'Aics possano ricondursi al perseguimento delle finalità previste dallo Statuto o ai tre macro-temi indicati dal Documento triennale.

Anzitutto occorre infatti osservare che i beneficiari degli interventi *de quibus* sono migranti detenuti dal governo libico in quanto sospettati di avere commesso il reato di immigrazione illegale, oppure incarcerati dopo essere stati intercettati in

cooperation policy, aimed at **promoting peace and justice through the sustainable and mutually supportive development of peoples and individuals**."

According to art. 2 paragraph 3 of the same Articles of Association, "the Agency complies with the guidelines set out in the three-year document, the objectives defined in the agreement with the Minister and an intervention effectiveness plan, which also Dgcs adheres to, approved by the Joint Committee." The Planning Document in force at the time of the allocation of the funds and the publication of the Calls for Proposals was the "Three-year Planning and Policy Document and Report on Cooperation Activities" in its version for 2016-2018.[20] Activities in favour of Libya were provided for in the update to the Document for the three-year period 2017-2019,[21] approved by the Committee in March 2018, and therefore only after the issuance of the first two Calls for Proposals (in November 2017 and March 2018, respectively). According to the Three-Year Document, Aics' activities can be "of various types and pursued in various sectors, but they can always be tied back to **three macro topics: poverty reduction, economic development and the management of climate change**".

From an examination of the Calls for Proposals, however, it is difficult to understand how the activities conceived by Aics can be tied back to the pursuit of the goals set out in the Articles of Association or to the three macro topics indicated in the Three-Year Document.

First of all, it should be noted that the beneficiaries of these activities are migrants detained by the Libyan Government on suspicion of having committed the crime of illegal immigration, or imprisoned after having been intercepted at sea by

[20] https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/doc_triennale_2016-2018_-_finale_approvato.pdf

[21] https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/02/doc_triennale_2017-2019_27.07.2017.pdf

mare dalla Guardia costiera libica a seguito del tentativo di lasciare il paese.[22]

Va poi ricordato che gli interventi si collocano a breve distanza temporale dal già citato *memorandum* di intesa tra Italia e Libia del febbraio 2017[23] avente ad oggetto la riduzione dei flussi migratori verso il nostro paese. Nell'accordo bilaterale i "centri di accoglienza" per "migranti illegali" sono fatti oggetto di precise disposizioni, che impegnano **l'Italia ad adeguare e finanziare tali centri, nonché a formare il personale libico che ivi opera.[24]**

Ebbene, è proprio attraverso gli interventi in esame che il Governo italiano, attraverso l'Aics, ha realizzato i lavori di "adeguamento e finanziamento" dei centri di detenzione per migranti in Libia: nell'azione del governo italiano, non è dato registrare altre iniziative volte a tale scopo.

Le attività promosse dall'Aics risultano quindi stridere con la finalità dell'Agenzia di "promozione della pace, della giustizia attraverso uno sviluppo solidale e sostenibile dei popoli e delle persone". Infatti, se da un lato è vero che i Bandi hanno formalmente previsto interventi di natura assistenziale ed umanitaria rivolti ai detenuti (quali cure mediche e medicine

the Libyan Coast Guard following an attempt to leave the country.[22]

It should also be recalled that the activities take place a short time after the above mentioned memorandum of understanding between Italy and Libya of February 2017[23] concerning the reduction of migration flows to our country. In the bilateral agreement in fact the "reception centres" for "illegal migrants" are made the subject of specific provisions, which commit **Italy to adapt and finance these centres, as well as to train Libyan personnel working there**.[24]

Well, it is precisely through the activities in question that the Italian Government, through Aics, has carried out the works of "adaptation and financing" of the detention centres for migrants in Libya: in the action of the Italian Government, there is no other initiative aimed at this purpose.

The activities promoted by Aics are therefore in conflict with the Agency's aim of "promoting peace and justice through the sustainable and mutually supportive development of peoples and individuals". In fact, if on the one hand it is true that the Calls for Proposals have formally provided for welfare and humanitarian activities addressed to detainees (such as medical care and essential

[22] Cfr. UNHCR, *"Position on returns to Libya (Update II)"*, settembre 2018, p. 12, https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html. /

See UNHCR, *"Position on returns to Libya (Update II)"*, September 2018, p. 12, https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html.

[23] Cfr. http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf. /

See http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf.

[24] "Articolo 2: Le Parti si impegnano altresì a intraprendere azioni nei seguenti settori: […] 2) adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza summenzionati già attivi nel rispetto delle norme pertinenti, usufruendo di finanziamenti disponibili da parte italiana e di finanziamenti dell'Unione Europea. La parte italiana contribuisce, attraverso la fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza, a soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria dei migranti illegali, per il trattamento delle malattie trasmissibili e croniche gravi. 3) la formazione del personale libico all'interno dei centri di accoglienza summenzionati per far fronte alle condizioni dei migranti illegali, sostenendo i centri di ricerca libici che operano in questo settore, in modo che possano contribuire all'individuazione dei metodi più adeguati ad affrontare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani." /

"Article 2: The Parties also undertake to carry out actions in the following sectors: [...] 2) adaptation and financing of the above mentioned reception centres already operating in compliance with the relevant provisions, taking advantage of available funding from Italy and funding from the European Union. Italy contributes, through the supply of medicines and medical equipment for the reception health centres, to meet illegal migrants' health care needs, for the treatment of serious transmissible and chronic diseases. 3) training of Libyan personnel inside the above mentioned reception centres to cope with the conditions of illegal migrants, by way of supporting Libyan research centres operating in this field, so that they can contribute to the identification of the most appropriate methods to tackle the phenomenon of illegal migration and human trafficking."

essenziali; acqua ed igiene; supporto e *counselling* psico-sociale; alimenti e generi di prima necessità),[25] dall'altro lato è altresì vero che **i progetti approvati dall'Aics comprendono anche attività durevoli rivolte alla struttura detentiva ed ai suoi operatori** (es. costruzione di servizi igienici, ripristino del sistema idrico, creazione di spazi ricreativi, formazione del personale).[26] Si tratta di interventi che **hanno come oggetto non la popolazione detenuta, ma la struttura detentiva** ed il personale libico che la gestisce. Attraverso uno dei progetti italiani, secondo una fonte, **si sarebbe addirittura costruita una nuova ala di un centro di detenzione**.[27]

Ebbene, se già parrebbe discutibile che rientri nelle già ricordate finalità dell'Aics un intervento puramente assistenzialistico quale fornire beni di prima necessità a cittadini di paesi terzi detenuti in un paese straniero, pare potersi seriamente dubitare che la realizzazione di interventi strutturali all'interno di carceri libiche abbia qualsivoglia attinenza con le finalità dell'Agenzia.

Ne discende, ad avviso di Asgi, la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti in merito alla

medicines; water and hygiene; psycho-social support and counselling; food and basic necessities),[25] on the other hand it is also true that **the projects approved by Aics also include durable activities addressed to the detention facility and its operators** (e.g. construction of toilets, restoration of the water system, creation of recreational spaces, staff training). These activities **are not addressed the detainee population, but to the detention facility** and the Libyan personnel running it.[26] According to one source, one of the Italian projects **has even built a new wing of a detention centre**.[27]

Well, if it already seems questionable that a purely charitable activity, such as supplying basic necessities to third countries' citizens detained in a foreign country, falls within Aics' purposes, it seems seriously doubtful that the implementation of structural interventions in Libyan prisons has any connection with the Agency's purposes.

In Asgi's opinion, it is thus necessary to carry out further investigations into the consistency

[25] Ad esempio, il Bando AID11273 prevede il "Rafforzamento dei servizi igienico-sanitari e distribuzione di alimenti presso i centri migranti e rifugiati", pagg. 11-12; il Bando AID11242 prevede di "migliorare le condizioni umanitarie in alcuni centri […] Risulta infatti essenziale continuare ad intervenire per aumentare […] la fornitura di servizi primari di base", pag. 5. /

For example, the Call for Proposals AID 11273 provides for "The strengthening of sanitation services and food distribution at migrant and refugee centres", pp. 11-12; the Call for Proposals AID 11242 provides for "the improvement of humanitarian conditions in certain centres [...] It is indeed essential to continue to carry out interventions in order to increase [...] the supply of basic primary services", p. 5.

[26] Altri centri sono stati oggetto di simili interventi, seppur estemporanei e non come parte di un complesso altrettanto organico. Tra questi si può ricordare il progetto della Ong *Terre des Hommes* "Intervento di emergenza per il miglioramento dell'assistenza sanitaria e delle condizioni igieniche nel centro per migranti e rifugiati di Gharyan e per le comunità libiche ospitanti", poi effettivamente attuato nei centri di Tajoura e Qasr bin Ghasheer, che prevedeva la "Creazione di uno spazio protetto ed attrezzato (tende o containers o riabilitazione locali) in uno dei centri" (Attività A.2.c.) e "Acquisto 2 generatori (1 per centro e uno per località urbana)" (Attività A.2.i.). /

Other centres have been the object of similar activities, although extemporary and not as a part of an organic whole system. Among these, it is worth mentioning the project of the NGO *Terre des Hommes* "Emergency intervention to improve health care and hygiene conditions in the centre for migrants and refugees in Gharyan and for the Libyan host communities", then actually implemented in the centres of Tajoura and Qasr bin Ghasheer, which provided for the "Creation of a protected and equipped space (tents or containers or local rehabilitation) in one of the centres" (Activity A.2.c.) and the "Purchase of 2 generators (1 per centre and one per urban location)" (Activity A.2.i.).

[27] Associated Press, *"Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants",* 31 dicembre 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f. /

Associated Press, *"Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants",* 31 December 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f.

coerenza tra le finalità di cooperazione e sviluppo per le quali il denaro pubblico è stato stanziato e gli interventi effettivamente realizzati dall'Aics.

3. Mancanza di controlli sulla realizzazione degli interventi e i loro effettivi destinatari

I Bandi escludono la presenza di personale italiano sul campo, cosicché l'attuazione degli interventi è affidata a subappaltatori libici, senza che ciò sia controbilanciato dalla previsione di chiari ed adeguati meccanismi di monitoraggio. L'erogazione di beni e servizi in centri gestiti in prevalenza da milizie e l'approssimativa rendicontazione da parte delle Ong delle attività svolte sollevano seri interrogativi in merito al corretto impiego del denaro pubblico.

Secondo l'art. 18, lett. g) dello Statuto dell'Aics, "l'Agenzia monitora lo svolgimento delle iniziative e verifica i risultati conseguiti". Secondo l'art. 11 dello Statuto stesso, "[l]'Agenzia realizza e monitora *in loco* le iniziative di cooperazione mediante: a) il proprio personale destinato alle sedi all'estero; b) l'invio in missione di dipendenti propri o di altre amministrazioni pubbliche; c) personale non appartenente alla pubblica amministrazione mediante l'invio in missione o la stipula di contratti di diritto privato a tempo determinato, disciplinati dal diritto locale, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano."

Il monitoraggio è quindi uno strumento centrale al fine di assicurare che beni e servizi vengano effettivamente erogati ai beneficiari dei progetti. Da un esame dei documenti ottenuti dall'Aics emerge tuttavia una **preoccupante mancanza di controlli** sull'operato delle Ong e dei subappaltatori libici.

3.1. La gestione dei centri da parte di milizie

Il problema di come monitorare la corretta realizzazione degli interventi in esame è particolarmente acuto, sol che si consideri la

between the cooperation and development purposes for which the public money was allocated and the activities actually carried out by Aics.

3. Lack of controls on the implementation of the activities and their actual recipients

The Calls for Proposals exclude the presence of Italian personnel in the field, so that the implementation of activities is entrusted to Libyan subcontractors, without this being counterbalanced by the provision of clear and adequate monitoring mechanisms. The supply of goods and services in centres mainly managed by militias and the approximate reporting of activities by the NGOs raise serious questions about the proper use of public money.

According to art. 18, letter g) of Aics' Articles of Association, "the Agency shall monitor the implementation of the initiatives and verify the results achieved". According to art. 11 of the same Articles of Association, "the Agency shall implement and monitor the cooperation initiatives on the spot through: a) its personnel assigned to foreign offices; b) sending its own personnel or personnel from other public administrations on mission; c) personnel not belonging to the public administration by sending them on mission or entering into private law contracts having a fixed duration, governed by local law, in compliance with the fundamental principles of the Italian legal system."

Monitoring is therefore a central tool to ensure that goods and services are actually delivered to the project beneficiaries. However, the examination of the documents obtained by Aics reveals a **worrying lack of control** over the operations of the NGOs and Libyan subcontractors.

3.1. Management of the centres by militias

The problem of how to monitor the proper implementation of the activities in question is particularly acute, also considering the Libyan

scarsa capacità del governo libico di controllare quanto effettivamente accade all'interno dei centri. I Bandi stessi infatti riconoscono che "In pratica, la DCIM di Tripoli sembra avere solo **un controllo nominale su molti dei centri. Alcuni sono gestiti da milizie locali e la capacità di effettiva sorveglianza della DCIM[28] in molti casi è limitata.**"[29]

Un rapporto di aprile 2019 conferma che anche i tre centri di Tarek al Sikka, Tajoura e Tarek al Matar, teatro della gran parte degli interventi in esame, sono **gestiti da milizie locali talora anche coinvolte nel business del traffico di migranti**[30]**.** Particolarmente preoccupante è la situazione nei centri di Tajoura e Tarek al Sikka, entrambi sotto il controllo di milizie afferenti a Mohamed al-Khoja, vice capo del DCIM noto per essere coinvolto nel traffico di migranti[31] e **sotto indagine da parte di tre agenzie governative libiche per la sparizione**

Government's limited ability to control what actually happens inside the centres. Indeed, the Calls for Proposals themselves acknowledge that "In practice, the Tripoli DCIM appears to have only **nominal control over many of the centres. Some are managed by local militias and the effective surveillance capacity of the DCIM[28] in many cases is limited.**"[29]

An April 2019 report confirms that the three centres of Tarek al Sikka, Tajoura and Tarek al Matar, the theatre of most of the activities in question, are also **run by local militias sometimes involved in the migrant smuggling business**.[30] Particularly alarming is the situation in the centres of Tajoura and Tarek al Sikka, both under the control of militias connected with Mohamed al-Khoja, deputy head of the DCIM known for being involved in migrant smuggling[31] and **under investigation by three Libyan Government agencies for the**

[28] Dipartimento per il contrasto all'immigrazione irregolare del Ministero dell'Interno libico, NdR. /

Department for combating illegal migration of the Libyan Ministry of Internal Affairs, ed.

[29] AID11273, pag. 5; AID 11242, pag. 4; AID 11242/2, pag. 6, citando un rapporto di Global Initiative against Transnational Organized Crime, significativamente intitolato "il nastro trasportatore di esseri umani" il quale appena dopo il passaggio citato riferisce che: "information collected through six detention centre in Tripoli, Zawiya and Misurata, along with interviews with key informants, and migrants rescued off the coast, confirm that the documented chronic overcrowding, sub-standard conditions and widespread physical and sexual abuse remain rampant. If anything, with increased interception activity, the situation with overcrowding and the corresponding negative effects, appear to be worsening at detention centres around Tripoli and coastal towns", Global Initiative against Transnational Organized Crime, *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*, marzo 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf p. 37 /

AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6, quoting a report by Global Initiative against Transnational Organized Crime, meaningfully named "the human conveyor belt" which just after the quoted passage reports that: "information collected through six detention centre in Tripoli, Zawiya and Misurata, along with interviews with key informants, and migrants rescued off the coast, confirm that the documented chronic overcrowding, sub-standard conditions and widespread physical and sexual abuse remain rampant. If anything, with increased interception activity, the situation with overcrowding and the corresponding negative effects, appear to be worsening at detention centres around Tripoli and coastal towns", Global Initiative against Transnational Organized Crime, *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*, March 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf, p. 37.

[30] Global Initiative Against Transnational Organized Crime, "The Political Economy of Migrant Detention in Libya: Understanding the players and the business models", aprile 2019, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/Final-Report-Detention-Libya.pdf. /

Global Initiative Against Transnational Organized Crime, "The Political Economy of Migrant Detention in Libya: Understanding the players and the business models", April 2019, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/Final-Report-Detention-Libya.pdf.

[31] Ibid., pag. 87. /

Ibid., p. 87.

di forti somme di denaro[32] stanziate dal governo di Tripoli per il cibo all'interno dei centri.

Le organizzazioni internazionali operanti in Libia sono ben consapevoli della possibilità di malversazioni e sviamento degli aiuti umanitari: secondo una comunicazione interna delle **Nazioni Unite esiste un "alto rischio" che gli aiuti umanitari destinati ai detenuti vengano incamerati da gruppi armati**.[33] Inoltre, secondo fonti pubbliche, nel centro di Zawiya, gestito dal clan del noto trafficante noto come "Bija" e teatro di un intervento da 1 milione di euro con fondi Aics, gli aiuti finirebbero "metà ai detenuti metà alle guardie"; molti beni vengono poi rivenduti sul mercato nero.[34] Secondo una fonte dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) **"lo sviamento degli aiuti umanitari in Libia è una realtà".**[35]

A fronte di tali informazioni, paiono potersi avanzare fondati dubbi in merito a come l'Aics possa, quand'anche predisponesse quegli stringenti meccanismi di controllo che sono assenti dai progetti in esame, assicurare la corretta ed efficiente spesa del denaro pubblico, scongiurando al contempo il rischio che di esso possano giovarsi direttamente le milizie che gestiscono molti dei centri.

3.2. I subappaltatori libici

Occorre a questo punto ricordare che **i Bandi vietano espressamente la presenza di personale italiano** in Libia al fine di attuare gli interventi,[36] cosicché le Ong appaltatrici per

disappearance of large sums of money [32] allocated by the Tripoli Government for procuring food supplies inside the centres.

International organisations operating in Libya are well aware of the possibility of embezzlement and diversion of humanitarian aids: according to an internal **United Nations** communication, **there is a "high risk" that humanitarian aid intended for detainees will be taken by armed groups**. [33] Moreover, according to public sources, in the Zawiya centre, managed by the clan of the well-known trafficker known as "Bija" and theatre of a one million Euros intervention with Aics' funds, the aid would end up "half for the prisoners, half for workers"; many goods are then resold on the black market. [34] According to a source from the International Organisation for Migration (IOM), **in Libya "aid diversion is a reality".**[35]

In light of this information, there are serious doubts as to how Aics, even if it were to put in place the stringent control mechanisms that are absent from the projects in question, could ensure the proper and efficient spending of public money, at the same time avoiding the risk that it might directly benefit the militias that run many of the centres.

3.2. Libyan subcontractors

At this point, it should be noted that **the Calls for Proposals expressly prohibit the presence of Italian personnel** in Libya to implement the activities,[36] so that the NGOs that contracted the

[32] Cfr. Associated Press, "Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants", 31 dicembre 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f. / Cfr. Associated Press, "Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants", 31 December 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f.

[33] Ibid.: "An internal U.N. communication from early 2019 shows it was aware of the problem. The note found a high risk that food for the U.N. centre was being diverted to militias, given the amount budgeted compared to the amount migrants were eating."

[34] Ibid.: "At the Zawiya centre, emergency goods delivered by U.N. agencies ended up redistributed "half for the prisoners, half for the workers," said Orobosa Bright, a Nigerian who endured three stints there for a total of 11 months. Many of the goods end up on Libya's black market as well, Libyan officials and international aid workers say."

[35] Ibid. "IOM's spokeswoman said 'aid diversion is a reality' in Libya and beyond, and that the agency does its best."

[36] Tutti e tre i Bandi infatti prevedono che: "[…] vista l'attuale situazione e le difficili condizioni di sicurezza, non è previsto il coinvolgimento e la presenza di personale italiano nelle aree di intervento. Le proposte dovranno prevedere la realizzazione delle attività in loco esclusivamente attraverso il personale locale impiegato dalle OSC." (cfr. Bando AID11273, pag. 9). Il Bando

realizzare le attività previste si sono dovute avvalere *in toto* di **subappaltatori libici**. In assenza del testo dei progetti approvati, non è possibile sapere se costoro avessero la facoltà di subdelegare ad altri soggetti l'erogazione di beni e servizi all'interno dei centri.

In ogni caso l'Aics, nel trasmettere i documenti richiesti dall'Asgi, ha sempre occultato i nomi dei subappaltatori libici di cui si sono avvalse le Ong italiane, adducendo ragioni di "sicurezza degli operatori sul campo".

A smentita delle motivazioni addotte dall'Aics, alcune Ong hanno pubblicato alcuni nomi dei propri subappaltatori sui rispettivi siti web. Dalle informazioni ivi pubblicate si evince, ad esempio,[37] che uno dei subappaltatori è l'organizzazione Iocs,[38] sulla quale non è reperibile in rete alcuna informazione (la pagina Facebook risulta priva di contenuti), ed il cui direttore è un certo Mohamed Elasibai, un dentista diplomatosi in Bulgaria nel 2006.[39] Altri nomi di subappaltatori libici pubblicati sui siti web delle Ong italiane sono Staco ("Sheikh Taher Azzawi Charity Organization")[40] e PSS Team ("Libyan Psychosocial Support Team").[41]

activities had to make use of **Libyan subcontractors** to carry out the planned activities. In the absence of the approved projects proposals, it is not possible to know whether they had the right to sub-delegate the supply of goods and services in the centres to other entities.

In any case, Aics, in providing the documents requested by Asgi, has always deleted the names of the Libyan subcontractors used by Italian NGOs, invoking reasons of "safety of the operators in the field".

Few NGOs have published the names of certain relevant subcontractors on their websites, so disproving the reasons given by Aics. The information published there shows, for example,[37] that one of the subcontractors is the Iocs organisation,[38] on which no information is available online (the Facebook page is devoid of content), and whose director is a certain Mohamed Elasibai, a dentist who graduated in Bulgaria in 2006.[39] Other names of Libyan subcontractors published on the websites of Italian NGOs are Staco ("Sheikh Taher

AID11242 (pag. 9) e il Bando AID11242/2, pag. 12 specificano che il coinvolgimento e la presenza di personale italiano non sono previsti "in pianta stabile". I Bandi fanno salva la possibilità che "Qualora le condizioni di sicurezza dovessero mutare nella fase di realizzazione del progetto, il coinvolgimento e la presenza di personale italiano nelle aree d'intervento potrà essere di volta in volta valutato, d'intesa con la Sede Aics di Tunisi e secondo le indicazioni ricevute dall'Ambasciata d'Italia a Tripoli." (*ibid.*) I Bandi aggiungono inoltre che anche gli interventi del personale locale, in alcune aree geografiche, "*sarà strettamente legato alla possibilità di potervi accedere con un livello adeguato di sicurezza, condizione che i soggetti non profit richiedenti dovranno circostanziare*." A tal fine, "*sarà verificata la predisposizione, all'interno delle proposte progettuali, di un'analisi e valutazione dei rischi (in base alla specifica area di intervento) con relativa strategia di mitigazione*." /

All three Calls for Proposals state that: "[...] given the current situation and the tough security conditions, the involvement and presence of Italian personnel in the intervention areas is not envisaged. The proposals shall provide for the implementation of activities on site exclusively through local personnel employed by CSOs". (see Call for Proposals AID 11273, p. 9). The Call for Proposals AID 11242 (p. 9) and the Call for Proposals AID11242/2, p. 12 specify that the involvement and presence of Italian personnel is not envisaged "on a permanent basis". The Calls for Proposals mention that this is without prejudice to the chance that "Should the security conditions change during the implementation of the project, the involvement and presence of Italian personnel in the areas of intervention may be evaluated from time to time, in agreement with Aics' Headquarter in Tunis and according to the indications received by the Italian Embassy in Tripoli." (*ibid.*) The Calls for Proposals also add that even the activities of local personnel, in some geographical areas, "*will be strictly linked to the chance of being able to access them with an adequate level of security, a condition that the non-profit applicants will have to substantiate.*" To this end, "*the drafting, within the project proposals, of a risk analysis and assessment (based on the specific area of intervention) with the relevant mitigation strategy will be verified.*"

[37] https://www.cefaonlus.it/progetto/vita-migliore-cittadini-migranti/ (ultimo accesso 2 novembre 2020). /

https://www.cefaonlus.it/progetto/vita-migliore-cittadini-migranti/ (latest access on 2 November 2020).

[38] International Organization for Consultancies and Services.

[39] https://www.linkedin.com/in/mohamed-elasibai-00494913b

A destare perplessità è anche la mancata trasmissione da parte dell'Aics di uno o più *memorandum* stipulati tra Ong italiane e subappaltatori libici, nonostante le esplicite richieste di accesso civico formulate da Asgi a tal fine. Ad esempio, nel progetto "Sostegno ai migranti del centro di Tarek el Matar e alla comunità ospitante", attuato dal consorzio non governativo Cefa/Cir/Fadv nell'ambito del Bando AID11273, l'Aics ha trasmesso un accordo sottoscritto tra Cefa e una Ong libica (nome oscurato) il 23.1.2018, nonché due proroghe sottoscritte tra le medesime parti il 23.5.2018 e il 23.7.2018. Tuttavia, dal sito di Fadv,[42] una delle tre Ong, in questione si evince che sono almeno quattro i partner di progetto:

- La già ricordata associazione **Iocs**, con la quale vi è stata una "collaborazione";
- **Essafa**, definita "partner di progetto";
- **PSSteam**, subentrata a Essafa dopo il ritiro di quest'ultima;
- **Imc** (International Medical Corps), con la quale "è stato firmato un MOU".

L'Asgi ha presentato all'Aics una nuova richiesta di accesso in data 4 ottobre 2019, chiedendo esplicitamente la trasmissione di **tutti** gli accordi tra le Ong italiane coinvolte nel progetto e implementing partners libici.[43] Nella risposta, Aics si è limitata a rinviare alla propria

Azzawi Charity Organization") [40] and PSS Team ("Libyan Psychosocial Support Team").[41]

Also Aics' failure to disclose one or more memoranda entered into between Italian NGOs and Libyan subcontractors, despite Asgi's explicit requests for civic access to this end, raises few concerns. For example, in the project "Support for migrants in the Tarek al Matar centre and its host community", implemented by the non-governmental consortium Cefa/Cir/Fadv under the Call for Proposals AID11273, Aics sent an agreement entered into between Cefa and a Libyan NGO (whose name is blanked) on 23 January 2018, as well as two extensions entered into between the same parties on 23 May 2018 and 23 July 2018. However, the website of Fadv,[42] one of the three NGOs in question, shows that there are at least four project partners:

- The above mentioned **Iocs** association, with whom there was a "collaboration";
- **Essafa**, defined as "project partner";
- **PSSteam**, which took over from Essafa after the latter's withdrawal;
- **Imc** (International Medical Corps), with whom "an MOU has been entered into".

On 4 October 2019 Asgi submitted to Aics a new request for access, explicitly asking for the transmission of **all** agreements between the Italian NGOs involved in the project and the Libyan implementing partners.[43] In its reply, Aics merely

[40] Fonte: https://helpcode.org/le-attivita-di-helpcode-in-libia-e-i-meccanismi-di-monitoraggio-e-controllo /

Source: https://helpcode.org/le-attivita-di-helpcode-in-libia-e-i-meccanismi-di-monitoraggio-e-controllo

[41] Fonte: https://www.alberodellavita.org/progetto/sostegno-migranti-tarek-al-matar-libia/, ultimo accesso 2.11.2020. /

Source: https://www.alberodellavita.org/progetto/sostegno-migranti-tarek-al-matar-libia/, latest access on 2 November 2020.

[42] Ibid.

[43] Cfr. Asgi, L' accesso civico alle attività delle Ong italiane in Libia, i rendiconti e gli accordi di subappalto, 18 giugno 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/accesso-civico-attivita-ong-italiane-in-libia-rendiconti-accordi-di-subappalto/ /

See Asgi, *L'accesso civico alle attività delle Ong italiane in Libia, i rendiconti e gli accordi di subcontalto*, 18 June 2020, https://sciabacaoruka.asgi.it/accesso-civico-attivita-ong-italiane-in-libia-rendiconti-accordi-di-subappalto/.

precedente comunicazione, senza trasmettere alcun nuovo documento.

Si ricorda che, a norma dei Bandi, eventuali accordi con partner locali dovevano essere trasmessi ad Aics unitamente alle proposte di progetto.[44] Se le premesse di cui sopra sono corrette, parrebbero potersi prospettare due sole spiegazioni: o le Ong in questione non hanno trasmesso gli accordi con i propri partner locali all'Aics, oppure l'Aics non ha rivelato all'Asgi di essere in possesso di alcuni di tali accordi

3.3. Gli strumenti di monitoraggio da remoto

In ragione dell'assenza di personale italiano sul campo, un'unica Ong, *Helpcode*, ha predisposto un sistema di sorveglianza da remoto della distribuzione dei beni acquistati con il finanziamento ricevuto. Per tali attività di monitoraggio, nell'ambito del primo progetto attuato dalla Ong, *Helpcode* ha sostenuto spese pari ad oltre 22.000 euro.[45] Nessun altro progetto di nessuna altra Ong prevede voci di bilancio per la

referred back to its previous communication, without providing any new document.

According to the Calls for Proposals, any agreements with local partners had to be transmitted to Aics together with the project proposals.[44] If the above assumptions are correct, only two explanations seem possible: either the NGOs in question did not forward to Aics the agreements with their local partners, or Aics did not disclose to Asgi that it was in possession of some of these agreements.

3.3. Remote monitoring tools

Due to the absence of Italian personnel on the ground, only one NGO, *Helpcode*, set up a remote surveillance system for the distribution of goods and services. For these monitoring activities, in the first project implemented by the NGO, *Helpcode* incurred expenses of more than 22,000 Euros.[45] No other project of any other NGO provides budget items for supervising the distribution of goods and services,

[44] Bando AID11242, p. 20; AID11273, p. 17. /

Call for Proposals AID 11242, p. 20; AID 11273, p. 17.

[45] Si tratta del progetto "Intervento di prima emergenza con tecnologia innovativa per migliorare le condizioni igienico- sanitarie nei centri migranti e rifugiati a Tripoli", finanziato con il Bando AID11273. Più precisamente Helpcode ha rendicontato le seguenti attività nel progetto "A.1.a.1. - Acquisto tablets e altri supporti tecnologici necessari per raccolta dati iniziale del kit e monitoraggio - EUR 11.791,51; A.1.c.1. - Noleggio equipaggiamento per telerilevamento e controllo da remoto durante distribuzioni, acquisto di immagini satellitari – EUR 10.732,46; A.1.c.2. – Formazione partner locale su monitoraggio con tecnologie innovative/satellitari - (importo oscurato)". Il nome della app utilizzata per il monitoraggio da remoto è stato oscurato da Aics nel trasmettere i rendiconti, per motivi sconosciuti. È Helpcode stessa a rivelare sul proprio sito il nome della app utilizzata (GINA) e illustrare nel dettaglio il funzionamento del meccanismo di controllo remoto sulla distribuzione dei beni (cfr. Helpcode, "Humanitarian aid, donations, support. There's a satellite for all of that", 30 maggio 2018, https://helpcode.org/en/humanitarian-aid-donations-support-theres-a-satellite-for-all-of-that (ultimo accesso 2 novembre 2020). Si tratta di un sistema che consente la visualizzazione di immagini satellitari degli automezzi che trasportano i beni diretti ai centri e tracciarne gli spostamenti, fino ad assicurarsi del loro arrivo a destinazione. La stessa app consente inoltre agli operatori sul campo di inviare aggiornamenti in tempo reale sull'inizio delle distribuzioni ed il loro avanzamento. La app non consente di visualizzare le distribuzioni, che sono però documentate dall'implementing partner libico tramite fotografie. /

This is the project "First emergency intervention with innovative technology to improve hygienic-sanitary conditions in migrant and refugee centres in Tripoli", funded under the Call for Proposals AID11273. More precisely, Helpcode reported the following activities in the project "A.1.a.1. - Purchase of tablets and other technological devices necessary for initial data collection of the kit and monitoring - EUR 11,791.51; A.1.c.1. - Rental of equipment for remote sensing and remote control during distributions, purchase of satellite images - EUR 10,732.46; A.1.c.2. - Training the local partner on monitoring with innovative/satellite technologies - (amount blanked)". The name of the app used for the remote monitoring was blanked by Aics for unknown reasons when submitting the reports. It is Helpcode itself that reveals on its website the name of the app used (GINA) and explains in detail the functioning of the remote control mechanism on the distribution of goods (see Helpcode, "Humanitarian aid, donations, support. There's a satellite for all of that", 30 May 2018, https://helpcode.org/en/humanitarian-aid-donations-support-theres-a-satellite-for-all-of-that (latest access on 2 November 2020). This is a system that allows satellite images of vehicles transporting goods to the centres to be viewed and their movements to be tracked, until it is clear that they have arrived at their destination. The same app also allows operators in the field to send real-time updates on the start of distributions and their progress. The app does not allow distributions to be viewed, but they are documented by the Libyan implementing partner through photographs.

supervisione della distribuzione di beni e servizi, pur attuando attività largamente simili operando all'interno degli stessi centri di detenzione in cui opera *Helpcode*.

Delle due l'una: o le circostanze sul campo non rendono necessario un controllo sull'effettiva destinazione di beni e servizi (e quindi la spesa di oltre 22.000 euro sostenuta da *Helpcode* costituirebbe un inutile esborso di denaro pubblico) oppure tale controllo, pur essendo necessario, non è stato attuato (e quindi le Ong diverse da *Helpcode* avrebbero colpevolmente omesso di verificare l'effettiva erogazione dei beni e dei servizi ai destinatari).

3.4. L'inevitabile mediazione con le milizie che gestiscono i centri

La natura detentiva dei centri oggetto degli interventi rende inevitabile presupporre che ogni attività al loro interno sia concordata con gli enti gestori del centro stesso (che in molti casi, come già detto, a dire dei Bandi stessi sono milizie armate). Ciò, del resto, è confermato direttamente da alcune Ong:

- Ad esempio, *Emergenza Sorrisi* riporta sul proprio sito "la creazione di centri medici all'interno dei centri migranti di Tarek Al Sika, Tarek al Matar e Tajoura" che poi "sono stati **consegnati ai direttori dei Centri di Detenzione**, attuato nei tre centri di Tarek al Sikka, Tarek al Matar e Tajoura".[46] Come si è già ricordato poco sopra (par. 3.1), i tre centri sono direttamente gestiti da milizie armate. Ciò pone seri interrogativi sulla possibilità di verificare l'effettiva destinazione di beni, del valore complessivo di 150.000 euro, ai beneficiari;
- *Helpcode* riferisce sul proprio sito che materiale audiovisivo nel centro di Tarek al Sikka è stato "**prelevato per conto del**

although all NGOs carry out largely similar activities inside the same detention centres as *Helpcode*.

It can be argued that either it is unnecessary to verify the actual destination of goods and services (and therefore that Helpcode's expenditure of over 22,000 Euros is a waste of public money) or this oversight, although necessary, has not been implemented in many cases (and therefore that all NGOs except Helpcode did not meet their obligation to verify that goods and services are actually delivered to the beneficiaries).

3.4. The inevitable mediation with the militias running the centres

The detention nature of the centres involved in the activities makes it inevitable to assume that every activity inside the same is agreed upon with the managing bodies of the centre itself (which in many cases, as already mentioned, according to the Calls for Proposals themselves, are armed militias). This is confirmed directly by few NGOs:

- For example, *Emergenza Sorrisi* reports on its website "the creation of medical centres inside the Tarek Al Sika, Tarek al Matar and Tajoura migrants centres" which were then "**handed over to the directors of the Detention Centres**, implemented in the three centres of Tarek al Sikka, Tarek al Matar and Tajoura".[46] As already mentioned (par. 3.1), the three centres are directly run by armed militias. This raises serious questions about the possibility of verifying the actual destination of goods, with a total value of 150,000 Euros, to the beneficiaries;
- *Helpcode* reports on its website that audio-visual material in the Tarek al Sikka centre was "**collected on behalf of DCIM, for general**

[46] http://www.emergenzasorrisi.it/archivio-delle-missioni/progetto-libia/. Si tratta dell'attività B1a del progetto "Assistenza sanitaria ai migranti e alla popolazione libica" (Bando AID11273). /

http://www.emergenzasorrisi.it/archivio-delle-missioni/progetto-libia/. This is the activity B1a of the project "Health assistance for migrants and the Libyan population" (Call for Proposals AID 11273).

DCIM, per uso generale e non limitato a TAS [Tarek Al Sikka]",[47] così inducendo a dubitare di chi abbia effettivamente fruito dei beni acquistati, del valore di 1.856,00 euro;

- Durante la trasmissione RAI Presa Diretta, puntata del 23.9.2019, un funzionario della Ong libica Staco (subappaltatrice della Ong *Helpcode* per la distribuzione di beni all'interno dei centri), ha confermato che la propria organizzazione ha consegnato i beni ai centri, non individualmente ai beneficiari.[48]

Alcune fonti pubblicamente disponibili, inoltre, riferiscono dell'assoluta mancanza di trasparenza da parte dei gestori sul proprio operato all'interno dei centri, operato che in alcuni casi sembra sfociare in un vero e proprio occultamento di attività criminose.

- *Al Jazeera* riferisce ad esempio che secondo detenuti nel centro di Tarek al Sikka (destinatario di cinque progetti di Ong italiane), "**Quando vengono visitatori stranieri a Sikka, i feriti e le persone torturate sono nascoste** al fondo dello stanzone, fatti stare seduti tra gli autobus o rinchiusi nei bagni delle guardie."[49]

- Durante già citata puntata di *Presa Diretta* del 23.9.2019, numerose persone intervistate dalla giornalista Giulia Bosetti (alcuni stranieri detenuti nei centri ed avvocati che hanno raccolto ulteriori testimonianze di ex detenuti) hanno confermano che i beni

use and not limited to TAS [Tarek Al Sikka]",[47] thus casting doubts on who the users of the purchased goods, worth 1,856.00 Euros, actually are;

- During the RAI TV Show Presa Diretta, episode of 23 September 2019, an official of the Libyan NGO Staco (the subcontractor of the NGO *Helpcode* for the distribution of goods inside the centres), confirmed that his organisation delivered the goods to the centres, and not individually to the beneficiaries.[48]

Furthermore, some publicly available sources report a complete lack of transparency on the part of the managers regarding their work in the centres, which in some cases seems to result in a real cover-up of criminal activities.

- *Al Jazeera* reports, for example, that according to the detainees in the Tarek al Sikka centre (the beneficiary of five Italian NGO projects), "**When foreign visitors come to Sikka, detainees said injured or tortured people are hidden** at the back of the hall, put sitting between buses, or locked in the guards' toilets."[49]

- During the above mentioned episode of *Presa Diretta* on 23 September 2019, several people interviewed by journalist Giulia Bosetti (few foreigners detained in the centres and lawyers who collected further testimonies from former detainees) confirmed that goods are sometimes

[47] https://helpcode.org/wp-content/uploads/2019/04/Helpcode_NFI_distribution_2018.pdf. Si tratta dell'Attività a.1.b.1.4.a del progetto "Intervento di prima emergenza con tecnologia innovativa per migliorare le condizioni igienico- sanitarie nei centri migranti e rifugiati a Tripoli" (Bando AID11273). /

https://helpcode.org/wp-content/uploads/2019/04/Helpcode_NFI_distribution_2018.pdf. This is the Activity a.1.b.1.4.a of the project "First emergency intervention with innovative technology to improve hygienic-sanitary conditions in migrant and refugee centres in Tripoli" (Call for Proposals AID 11273).

[48] https://www.youtube.com/watch?v=3_X-ZYQKbGQ

[49] *Al Jazeera*, "Inside Libyan detention 'hell' where refugee burned himself alive", 12 novembre 2018, https://www.aljazeera.com/news/2018/11/libyan-detention-hell-refugee-burned-alive-181110102329706.html. /

Al Jazeera, "Inside Libyan detention 'hell' where refugee burned himself alive", 12 November 2018, https://www.aljazeera.com/news/2018/11/libyan-detention-hell-refugee-burned-alive-181110102329706.html.

vengono talora **distribuiti e poi ritirati subito dopo**.[50]

- In un'intervista andata in onda il 28 aprile 2019, l'allora presidente dell'Associazione Ong italiane,[51] ha ribadito il proprio scetticismo nei confronti degli interventi proposti dall'Aics, in quanto ha affermato che **non era possibile avere direttamente alcun tipo di controllo** sui destinatari effettivi dei beni.

Non pare potersi dunque fugare il dubbio che di parte dei beni e servizi acquistati con denaro pubblico abbiano beneficiato le milizie armate che di fatto controllano molti dei centri di detenzione e che sono tra i principali attori del conflitto armato in corso sul territorio libico.

Ciò appare anche contraddire la Legge 125/2014 sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, secondo il cui articolo 2, comma 5, "Gli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo **non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per il finanziamento o lo svolgimento di attività militari.**"

3.5. Insufficienza e inadeguatezza della rendicontazione delle Ong

I dubbi sull'effettiva erogazione di beni e servizi all'interno dei centri sono suffragati dalla scarsa trasparenza nella rendicontazione delle Ong sulle attività svolte. Di seguito sono elencate alcune anomalie riscontrate nei rendiconti presentati all'Aics:

a) **Cefa.** Nel rendiconto finale[52] del progetto "Sostegno ai migranti del centro di Tarek el Matar e alla comunità ospitante" (Bando AID11273) di importo pari a 665.721,00 euro, la Ong Cefa riporta alcune spese di importo palesemente approssimato.

distributed and then withdrawn immediately afterwards.[50]

- In an interview broadcast on 28 April 2019, the then president of the Italian NGO Association, [51] reiterated his scepticism towards the activities proposed by Aics, as he stated **that it was impossible to have any kind of direct control** over who would actually receive the goods.

Therefore, it does not seem possible to dispel the doubt that part of the goods and services purchased with public money benefited the armed militias, that in fact control many of the detention centres and are among the main actors in the ongoing armed conflict on Libyan territory.

This also appears to contradict Law 125/2014 on international development cooperation, according to article 2, paragraph 5, of which, "Appropriations allocated for development cooperation **may not be used, directly or indirectly, for financing or carrying out military activities.**"

3.5. Insufficient and inadequate reporting by the NGOs

Doubts about the actual supply of goods and services inside the centres are corroborated by the lack of transparency in the financial statements of the NGOs implementing the projects. Below is a list of few anomalies found in the financial statements submitted to Aics:

a) **Cefa**. In the final report[52] on the project "Support for migrants in the Tarek al Matar centre and its host community" (Call for Proposals AID11273) for an amount equal to 665,721.00 Euros, the NGO Cefa reports some expenses whose amount is clearly approximate.

[50] https://www.youtube.com/watch?v=3_X-ZYQKbGQ

[51] http://www.oics.it/index.php/it/tutte-le-news/343-francesco-petrelli-e-il-nuovo-presidente-dellassociazione-ong-italiane.

[52] https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2.-CEFA_rapporto-finanziario-finale.pdf

- All'interno dell'Attività A.1.2.a (Distribuzione kit igienici), la Ong rendiconta di aver fornito **17 unità da 4.841,18 euro ciascuna**, per un totale di 82.300.00 euro. Non risulta per nulla esplicitato come sia stato calcolato il valore delle singole unità e quali beni rientrino al loro interno.[53] Analogo discorso vale per l'Attività A.1.2.b (Distribuzione *food items*) e A.1.2.c (Distribuzione *non food items*).

- Parimenti approssimativa appare la rendicontazione dell'Attività A.2.1.a (Fornitura medicinali), per la quale Cefa rendiconta **1 unità di importo pari a 35.000 euro**, senza altro specificare, e dell'Attività A.2.1.b (Fornitura di presidi medici), per la quale Cefa rendiconta **1 unità da 40.000 euro**, senza null'altro specificare.

Sebbene il rapporto finanziario narrativo di Cefa fornisca alcuni elementi aggiuntivi in merito al contenuto delle singole voci (es. quali cibi o quali tipi di medicine sono stati acquistati) non vi è mai un elenco preciso delle voci di spesa effettuate, sicché non è possibile comprendere come siano stati calcolati il valore unitario di ciascuna attività o il numero di unità erogate.

b) ***Helpcode.*** Nel rendiconto finale[54] del progetto "Intervento di prima emergenza con tecnologia innovativa per migliorare le condizioni igienico-sanitarie nei centri migranti e rifugiati a Tripoli" (Bando AID11273) di importo pari a 662.108 euro, la Ong *Helpcode* indica per l'attività a.2.b.1 (riabilitazioni idriche) **tre unità** (presumibilmente una per ciascun centro interessato dagli interventi) **di costo unitario stranamente identico tra loro (16.000 euro)**. Nel rapporto finanziario narrativo, la Ong si limita a ribadire le voci di spesa ma senza nulla

- Within the Activity A.1.2.a (Distribution of hygiene kits), the NGO reports having provided **17 units of 4,841.18 Euros each**, for a total amount of 82,300.00 Euros. It is not clear at all how the value of the individual units was calculated and what goods were included therein.[53] The same goes for the Activities A.1.2.b (Distribution of food items) and A.1.2.c (Distribution of non-food items).

- Equally approximate is the reporting on the Activity A.2.1.a (Supply of medicines), for which Cefa reports **1 unit worth 35,000 Euros**, without specifying anything else, and the Activity A.2.1.b (Supply of medical devices), for which Cefa reports **1 unit worth 40,000 Euros**, without specifying anything else.

Although Cefa's narrative part of the report provides some additional information about the content of the individual items (e.g. which foods or types of medicines were purchased), there is no precise list of expense items, so it is impossible to understand how the unit value of each activity or the number of units supplied were calculated.

b) ***Helpcode***. In the final report[54] of the project "First emergency intervention with innovative technology to improve hygienic-sanitary conditions in migrant and refugee centres in Tripoli" (Call for Proposals AID11273) for an amount equal to 662,108 Euros, the NGO *Helpcode* indicates for the activity a.2.b.1 (repairs to water systems) **three units** (presumably one for each centre involved in the activities) **with a unit cost oddly identical to each other (16,000 Euros)**. In the narrative of the financial report, the NGO merely reiterates the expense items without adding anything to the

[53] Merita osservare al riguardo che la Ong partner di Cefa in questo progetto, Fadv, afferma che "Sono state eseguite 25 distribuzioni di kit igienici e di cibo" (cfr. https://www.alberodellavita.org/progetto/sostegno-migranti-tarek-al-matar-libia/) così inducendo ulteriori dubbi sul numero di distribuzioni effettuate e comunque sulle modalità di rendicontazione impiegate. /

In this regard, it is worth noting that Cefa's partner NGO in this project, Fadv, states that "25 distributions of hygiene and food kits have been carried out" (see https://www.alberodellavita.org/progetto/sostegno-migranti-tarek-al-matar-libia/), thus raising further doubts about the number of distributions carried out and the reporting methods used.

[54] https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2.-Helpcode_rapporto-finanziario-finale.pdf

aggiungere alla descrizione delle attività effettivamente svolte. Sembra irragionevole immaginare che gli interventi di riabilitazione idrica (consistenti in materiali e manodopera) abbiano avuto un costo identico per i tre centri (per di più pari alla cifra di 16.000 euro esatti ciascuno). Desta perplessità anche il fatto che *Helpcode* affermi sul proprio sito di utilizzare "tecnologie di ***cash-transfer*** **con criptovalute** per la gestione, il monitoraggio e il management da remoto in aree non accessibili agli operatori umanitari stranieri per motivi di sicurezza."[55]

c) ***Emergenza sorrisi***. Nel rendiconto intermedio[56] del progetto "Assistenza sanitaria ai migranti e alla popolazione libica" di importo pari a 329.480,00 (Bando AID11273), la Ong *Emergenza sorrisi* riporta alcune spese di importo palesemente approssimato, come ad esempio tre sotto-attività contenute nell'Attività B1a:

- "allestimento centri medici specialistici": **3 unità di costo unitario pari a 50.000,00 euro esatti** ciascuna, per un totale di 150.000 euro, senza null'altro specificare;
- "servizio medico": "15*4" unità, di costo unitario pari a 500 euro ciascuna;
- "fornitura di medicinali e kit nutrizionali": **1 unità di costo pari a 38.000,00 euro, senza null'altro specificare**.

Com'è evidente, la rendicontazione di *Emergenza Sorrisi* desta le medesime perplessità già illustrate in merito alla rendicontazione di Cefa e *Helpcode*. Tutte le approssimazioni sopra elencate sembrano gettare un'ombra di scarsa trasparenza in merito all'impiego del denaro, così impedendo di accertare che di parte di esso non abbiano beneficiato soggetti diversi dai beneficiari previsti dal progetto.

description of the activities actually carried out. It seems unreasonable to imagine that water system repairs (consisting of materials and labour) had an identical cost for the three centres (moreover, a cost equal to exactly 16.000 Euros each). Also puzzling is the fact that *Helpcode* claims on its website to use "**cryptocurrency cash-transfer** technologies for remote management, monitoring and management in areas not accessible to foreign aid workers for security reasons."[55]

c) ***Emergenza sorrisi***. In the interim report[56] of the project "Health assistance for migrants and the Libyan population" for an amount of 329,480.00 (Call for Proposals AID11273), the NGO *Emergenza sorrisi* reports some expenses whose amount is clearly approximate, such as three sub-activities included in the Activity B1a:

- "setting up of specialised medical centres": **3 units with a unit cost of exactly 50,000.00 Euros each**, for a total amount of 150,000 Euros, without anything else being specified;
- "medical service": "15*4" units, with a unit cost of 500 Euros each;
- "supply of medicines and nutritional kits": **1 unit costing 38,000.00 Euros, without anything else being specified**.

Clearly, *Emergenza Sorrisi*' reporting raises the same doubts as those already illustrated with regard to the reporting of Cefa and *Helpcode*. All the approximations listed above seem to cast a shadow of lack of transparency on the use of the money, thus making it impossible to ascertain that part of it did not benefit subjects other than the intended beneficiaries of the project.

[55] https://helpcode.org/eventi/emergenze-umanitarie-e-tecnologie-digitali-opportunita-o-lusso (ultimo accesso 2 novembre 2020). /

https://helpcode.org/eventi/emergenze-umanitarie-e-tecnologie-digitali-opportunita-o-lusso (latest access on 2 November 2020).

[56] https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/1.-ES_tabella-rendiconto-intermedio.pdf.

3.6. Costi manifestamente eccessivi

Come parte del progetto "Intervento di prima emergenza con tecnologia innovativa per migliorare le condizioni igienico- sanitarie nei centri migranti e rifugiati a Tripoli", relativo al bando AID11242, la Ong *Helpcode* rendiconta attività che appaiono di importo manifestamente eccessivo.[57]

Numero attività	Descrizione attività	Costo unitario	Quantità	Spesa a carico dell'Aics
A.1.a.6.	Acquisto emergency kits per 5 centri – saponi personali /shampoo	6 euro	9.352 saponi	52.371
A.1.a.5.	Acquisto emergency kits per 5 centri - saponi per indumenti	5 euro	8.500 saponi	42.500

Il costo unitario di 5 o 6 euro per saponi appare manifestamente sproporzionato rispetto al prezzo di mercato della merce stessa.

3.6. L'approvazione dei rendiconti da parte dell'Aics

Pur a fronte delle sopra richiamate approssimazioni contabili, e della manifesta eccessività di alcune voci di spesa, i rendiconti

3.6. Clearly excessive costs

As part of the project "First emergency intervention with innovative technology to improve hygienic-sanitary conditions in migrant and refugee centres in Tripoli", relating to the call for proposals AID11242, the NGO *Helpcode* reports activities that appear to be manifestly excessive.[57]

Number of the activity	Description of the activity	Unit cost	Quantity	Expenditure borne by Aics
A.1.a.6.	Purchase of emergency kits for 5 centres personal soaps/shampoos	6 euro	9,352 soaps	52,371
A.1.a.5.	Purchase of emergency kits for 5 centres clothing soaps	5 euro	8,500 soaps	42,500

The unit cost of 5 or 6 Euros for soaps results clearly disproportionate to the market price of the goods themselves.

3.6. Approval of the accounts by Aics

Despite the above mentioned accounting approximations, and the manifest excessiveness of some expense items, the reports submitted by the NGOs were approved by Aics.

[57] Attività a.1.b.1.5 e a.1.b.1.6. / Activities a.1.b.1.5 and a.1.b.1.6.

presentati dalle Ong sono stati approvati dall'Aics.

Non è superfluo osservare che in una lettera[58] inviata all'Asgi a seguito della pubblicazione del già citato rapporto "Profili critici delle attività delle Ong italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S.", la Ong *Emergenza Sorrisi* ha evidenziato che "i rendiconti sono stati puntualmente consegnati con dettaglio dei costi all'Aics. I valori unitari sono stati riportati puntualmente. **Le spese sono state certificate**. Per i farmaci è stato riportato un elenco dettagliato delle medicine acquistate."

L'Aics **non ha mai reso noto all'Asgi di essere in possesso dei documenti certificativi delle spese sostenute dalle Ong**,[59] al contrario di quanto afferma Emergenza Sorrisi.

3.7. Osservazioni conclusive

I paragrafi che precedono mostrano l'impossibilità di verificare che i beni e i servizi acquistati attraverso i fondi pubblici stanziati dall'Aics siano effettivamente giunti agli effettivi beneficiari.

La catena di controllo sull'erogazione di beni e servizi previsti dai progetti è infatti abnormemente lunga ed indiretta: sul versante libico, il governo di Tripoli esercita attraverso il DCIM del Ministero dell'interno un controllo formale ed inefficace sui centri, di fatto gestiti da

It is not superfluous to note that in a letter[58] sent to Asgi following the publication of the report "A critical analysis of Government-funded projects by Italian NGOs in Libyan detention centres", the NGO *Emergenza Sorrisi* pointed out that "the reports were delivered on time with details of costs to Aics. The unit values were reported on time. **The expenses were certified**. As to medicines, a detailed list of the medicines purchased was reported."

Aics **has never disclosed to Asgi that it is in possession of the documents certifying the expenses incurred by the NGOs**,[59] contrary to what Emergenza Sorrisi claims.

3.7. Concluding remarks

The preceding paragraphs show the impossibility to verify that the goods and services purchased through the public funds allocated by Aics have actually reached the actual beneficiaries.

The chain of control over the supply of goods and services provided by the projects is in fact abnormally long and indirect: on the Libyan side, the Government in Tripoli, through the DCIM of the Ministry of Internal Affairs, exercises a formal and ineffective control over the centres, which are in fact

[58] https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/COMUNICAZIONE-ASGI-16.07.2020-EMERGENZA-SORRISI.pdf

[59] In data 2 settembre 2019, ed in risposta ad accesso civico di ASGI, l'Aics ha infatti affermato di possedere i seguenti documenti: 1. Proposta di finanziamento del programma; 2. Delibera n. 51 del 16.11.2017 (MAECI) (pubblicata sul sito MAECI ed Aics); 3. Atti delle Call for Proposals (I e II) AID 11242 (pubblicate sul sito Aics); 4. Elenchi progetti approvati (pubblicati sul sito Aics); 5. Lettere d'incarico e Disciplinari d'incarico stipulati tra Aics TUNISI e OSC; 6. Linee guida Aics aiuto umanitario (Aics Roma) pubblicate sul sito Aics; 7. Piano Operativo Generale (POG) del Programma e relative varianti; 8. Rapporti di monitoraggio; 9. Rapporti finanziari e Rendiconto; 10. Accordi o altre intese stipulate per l'implementazione dei progetti. Cfr. https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/Lista-documenti-agli-atti-AID11242.pdf /

On 2 September 2019, and in response to ASGI's civic access, Aics claimed to be in possession of the following documents: 1. Programme funding proposal; 2. Resolution no. 51 of 16 November 2017 (Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (MFA)) (published on the MFA's and Aics' websites); 3. Deeds of the Calls for Proposals (I and II) AID 11242 (published on Aics' website); 4. Lists of the approved projects (published on Aics' website); 5. Engagement Letters and Terms of Reference entered into between Aics Tunis and CSO; 6. Aics Humanitarian Aid Guidelines (Aics Rome) published on Aics' website; 7. General Operational Plan (GOP) of the Programme and its variants; 8. Monitoring Reports; 9. Financial Reports and Accounts; 10. Agreements or other arrangements entered into for the implementation of the projects. See https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/Lista-documenti-agli-atti-AID11242.pdf

milizie armate. Sul versante italiano, il MAECI esercita, attraverso l'Aics, un controllo doppiamente indiretto sull'effettiva destinazione di beni e servizi, erogati formalmente dalle Ong appaltatrici ma di fatto forniti da subappaltatori libici, sull'operato dei quali nessuna Ong (con l'eccezione di Helpcode) ha previsto alcun meccanismo di controllo.

Le spese rendicontate da ciascuna Ong ed approvate dall'Aics corrispondono quindi, nei fatti, a spese sostenute da soggetti libici all'interno di centri gestiti da milizie armate.

Le perplessità sul corretto impiego del denaro pubblico stanziato per i progetti in esame sono suffragate dall'insufficienza e dall'inadeguatezza delle rendicontazioni delle Ong stesse all'Aics, contenenti voci di spesa generiche, approssimative e talora di importi identici ed arrotondati. Sulla base dei documenti forniti all'Asgi, non è possibile accertare quali beni e servizi sono stati effettivamente acquistati ed erogati a favore dei loro beneficiari, ossia i detenuti nei centri di detenzione libici.

Le predette circostanze non consentono di escludere possibili irregolarità nelle spese sostenute dalle Ong ed approvate dall'Aics e/o l'impiego di almeno parte delle risorse stanziate dall'Agenzia per fini diversi da quelli previsti. Ne discende, ad avviso di Asgi, la necessità di ulteriori verifiche per dissipare i dubbi predetti.

4. Inidoneità dei Bandi a raggiungere il loro scopo, per assenza di necessarie precondizioni

Le condizioni disumane dei centri di detenzione libici sono determinate da decisioni del governo di Tripoli: politiche carcerarie insensibili al sovraffollamento, detenzione di donne e bambini, spesa pubblica per vitto e alloggio gravemente insufficiente, sorveglianza dei detenuti da parte di milizie armate, frequente ricorso alla violenza fisica come misura di disciplina, assenza di qualsivoglia controllo giurisdizionale o meccanismo volto a prevenire

managed by armed militias. On the Italian side, the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (MFA), through Aics, exercises a doubly indirect control over the actual destination of goods and services, formally provided by the contractors NGOs but in fact supplied by Libyan subcontractors, on the activities of which no NGO (with the exception of Helpcode) has provided any control mechanism.

The expenses reported by each NGO and approved by Aics therefore correspond, in fact, to expenses incurred by Libyans inside centres run by armed militias.

The doubts about the proper use of public money allocated to the projects in question are supported by the insufficiency and inadequacy of the NGOs' reports to Aics, which include general and approximate expense items, sometimes with identical and rounded amounts. On the basis of the documents provided to Asgi, it is not possible to ascertain which goods and services were actually purchased and provided to their beneficiaries, *i.e.* the detainees in the Libyan detention centres.

These circumstances do not allow to exclude possible irregularities in the expenses incurred by the NGOs and approved by Aics and/or the use of at least part of the resources allocated by the Agency for purposes other than those intended. Therefore, in Asgi's opinion, further assessments are necessary to dispel the above doubts.

4. Unsuitability of the Calls for Proposals to achieve their purpose, due to the lack of the necessary preconditions

The inhumane conditions in Libyan detention centres are determined by decisions of the Government in Tripoli: prison policies insensitive to overcrowding, detention of women and children, grossly inadequate public spending on food and accommodation, surveillance of detainees by armed militias, frequent use of physical violence as a measure of discipline, absence of any judicial review or mechanism to prevent abuses. The Calls for Proposals do not condition the disbursement of

abusi. I Bandi non condizionano l'erogazione dei fondi ad alcun impegno delle controparti locali a porre rimedio a tali criticità, destinate a dispiegare i propri nefasti effetti sui diritti fondamentali dei detenuti anche dopo l'attuazione degli interventi. Il denaro pubblico è stato erogato a beneficio del sistema di detenzione libico tale e quale esso è, vanificando così la possibilità di raggiungere gli obiettivi cui gli interventi sono preordinati.

I Bandi dell'Aics in oggetto hanno come obiettivo generale "migliorare le condizioni di vita della popolazione dei centri migranti e rifugiati e delle comunità ospitanti limitrofe ai centri."[60]

I tre Bandi non esitano a riconoscere la "drammaticità delle condizioni di vita" dei beneficiari del progetto.[61] Tali condizioni sono determinate, secondo i Bandi, da "criticità ricorrenti", tra cui "il sovraffollamento; la scarsità di cibo e acqua potabile; l'accesso limitato o inesistente ai servizi sanitari […], la completa assenza di qualsiasi servizio di assistenza psicosociale; le condizioni igieniche assolutamente insufficienti a garantire condizioni di vita dignitose."[62]

Sebbene i Bandi sottolineino come tale risposta umanitaria non rappresenti un sostituto alla responsabilità del Governo libico ma una

funds on any commitment by the local counterparts to remedy these critical issues, which are bound to have a detrimental effect on the fundamental rights of the detainees even after the implementation of the activities. Public money has been disbursed for the benefit of the Libyan detention system as is, thus defeating the purpose of the activities.

Aics' Calls for Proposals in question have the general objective to "improve the living conditions of the population of migrant and refugee centres and of the host communities adjacent to the centres."[60]

The three Calls for Proposals do not hesitate to acknowledge the "dramatic living conditions" of the project beneficiaries.[61] These conditions are determined, according to the Calls for Proposals, by "recurring criticalities", including "overcrowding; the shortage of food and drinking water; limited or non-existent access to health services [...], the complete absence of any psychosocial assistance service; and hygienic conditions that are absolutely insufficient to guarantee decent living conditions."[62]

Although the Calls for Proposals emphasise that such a humanitarian response should not be a substitute for the responsibility of the Libyan

[60] Cfr. Bando 11242 pag. 12; Bando 11242/2, pag. 15. La dizione del Bando 11273 differisce leggermente: "migliorare le condizioni di vita delle fasce più vulnerabili della popolazione dei centri migranti e rifugiati e delle comunità ospitanti." Più in generale, i Bandi si prefiggono di contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nello Humanitarian Response Plan (cfr. Bando AID 11273, pag. 9) adottato di comune accordo dalla comunità internazionale operante in Libia nel 2017, si tratta di un piano strategico che "mira a rispondere ai bisogni immediati della popolazione civile." (Cfr. Bando 11273, pag. 7. Tali obiettivi sono "i) il potenziamento dell'accesso ai servizi sanitari e alle medicine; ii) la protezione delle fasce più vulnerabili della popolazione libica, dei migranti e dei richiedenti asilo; iii) il miglioramento dell'accesso ai servizi ed ai beni essenziali e di base"). /

See Call for Proposals 11242 p. 12; Call for Proposals 11242/2, p. 15. The wording of Call for Proposals 11273 differs slightly: "to improve the living conditions of the most vulnerable segments of the population in migrant and refugee centres and host communities". More generally, the Calls for Proposals aim at contributing to the achievement of the objectives set out in the Humanitarian Response Plan (see AID Call for Proposals 11273, p. 9) jointly adopted in 2017 by the international community working in Libya, which is a strategic plan that "aims at responding to the immediate needs of the civilian population." (See AID Call for Proposals 11273, p. 7. These objectives are "i) enhancing access to health services and medicines; ii) protecting the most vulnerable segments of the Libyan population, migrants and asylum seekers; iii) improving access to essential and basic services and goods").

[61] V. Bandi AID11273, pag. 5; AID11242, pag. 4; AID 11242/2, pag. 6. /

See Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6.

[62] Bando AID 11273, pagg. 9 e 10; Bando AID 11242, pag. 10; Bando AID 11242/2, pag. 13. /

Call for Proposals AID 11273, pp. 9 e 10; Call for Proposals AID 11242, p. 10; Call for Proposals AID 11242/2, p. 13.

"risorsa ulteriore in grado di **supportare un Governo in difficoltà nel fornire assistenza volta a salvare le vite delle persone** più vulnerabili facendo fronte ai loro bisogni più urgenti",[63] è tuttavia agevole constatare come la quasi interezza delle criticità cui l'intervento dell'Aics mira a rimediare siano determinate da **decisioni politiche del governo libico**, e non già da "difficoltà" indipendenti dalla volontà di quest'ultimo.

Infatti, il 14 Novembre 2017, alla vigilia della pubblicazione del primo Bando Aics, un comunicato stampa dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) affermava che: "**Il sistema di detenzione per migranti in Libia è troppo compromesso per essere aggiustato**. Solo alternative alla detenzione possono salvare la vita e l'integrità personale dei migranti, salvaguardare la loro dignità e proteggerli da ulteriori atrocità".[64] Secondo l'Alto Commissario ONU, pertanto, solo decisioni politiche del governo libico avrebbero potuto porre termine alle più evidenti violazioni dei diritti dei detenuti.

La logica di spesa prevista dai Bandi, viceversa, si colloca in un'ottica di mitigazione solo parziale dei pregiudizi sofferti dai beneficiari, senza prefiggersi di risolvere le criticità che determinano la loro drammatica situazione.

Government, but an "additional resource capable of **supporting a Government in difficulty in providing assistance aimed at saving the lives of the most vulnerable people** by addressing their most urgent needs",[63] it is nevertheless easy to see that almost all of the critical issues that Aics' activities aims at remedying are determined by **political decisions of the Libyan Government**, and not by "difficulties" beyond its control.

Indeed, on 14 November 2017, the day before the publication of the first Aics' Call for Proposals, a press release issued by the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) stated that: "**The detention system for migrants in Libya is broken beyond repair.** Only alternatives to detention can save migrants' lives and physical security, preserve their dignity and protect them from further atrocities".[64] According to the UN High Commissioner, therefore, only political decisions of the Libyan Government could have put an end to the most blatant violations of the rights of the detainees.

On the contrary, the rationale underlying the expenditure foreseen by the Calls for Proposals mitigates only partially the prejudices suffered by the beneficiaries, without aiming at solving the critical issues that determine their dramatic situation.

[63] Bando AID 11273, pag. 7. /

Call for Proposals AID 11273, p. 7.

[64] OHCHR, "UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity", 14 novembre 2017. https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393. Infatti, già il 13 dicembre 2016, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo (OHCHR) lanciava un appello per la cessazione della detenzione arbitraria di tutti i migranti e la chiusura di tutti i centri di detenzione libici, in ragione delle loro condizioni; il Commissario chiedeva inoltre come misure urgenti l'immediata liberazione di donne, bambini, malati, vulnerabili e rifugiati, nonché la chiusura dei centri non gestiti direttamente dal DCIM. (cfr. OHCHR, "Detained and dehumanized - Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya", 13 dicembre 2016, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf, p. 24) /

OHCHR, "UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity", 14 November 2017. https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393. Indeed, already on 13 December 2016, the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) issued a petition to put an end to the arbitrary detention of all migrants and for the closure of all Libyan detention centres due to their conditions; the Commissioner also called as urgent measures for the immediate release of women, children, sick persons, vulnerable persons and refugees, as well as the closure of centres not directly managed by DCIM. (see OHCHR, "Detained and dehumanized - Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya", 13 December 2016, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf, p. 24)

Anzitutto gli stessi Bandi, pur ricordando l'elevato reddito *pro capite* in Libia,[65] affermano che la spesa corrente del governo libico per i bisogni essenziali dei detenuti nei centri è limitata a circa 0,5-1 euro per detenuto al giorno,[66] una cifra manifestamente inadeguata.

Quanto alle condizioni igieniche, i Bandi constatano che i centri sono ubicati in "ex fabbriche o magazzini, ex carceri o caserme completamente privi di spazi privati e inadeguati a ospitare un numero elevato di persone per periodi di medio-lunga durata", luoghi che, nelle parole dei Bandi, sono "pericolosamente sovraffollati, con scarsa luce naturale e ventilazione", "inadatt[i] ad accogliere persone".[67] L'ubicazione dei centri in siffatte strutture è esclusivamente frutto di una decisione del governo libico. **L'intervento dell'Aics non mira a risolvere tale criticità,** limitandosi a finanziare l'acquisto di beni come materassi e coperte: si tratta di una misura palesemente inadeguata a fronte della detenzione di persone in strutture "inadatte ad accogliere persone", circostanza destinata a perpetuare il proprio devastante impatto sui beneficiari dei progetti anche dopo l'erogazione di fondi pubblici italiani. Risulta così irrimediabilmente compromessa alla radice la possibilità di migliorare, se non in modo marginale e scarsamente significativo, le condizioni di vita dei beneficiari.

First of all, the Calls for Proposals themselves, while mentioning the high *per capita* income in Libya,[65] state that the current expenditure of the Libyan Government for the essential needs of the detainees in the centres is limited to about 0.5-1 Euros per detainee per day,[66] a figure that is clearly inadequate.

As to the hygienic conditions, the Calls for Proposals note that the centres are located in "former factories or warehouses, former prisons or barracks completely lacking of private spaces and inadequate for accommodating a large number of people for medium-long term periods of time", places which, in the Calls for Proposals' words, are "dangerously overcrowded, with little natural light and ventilation", "unsuitable for accommodating people".[67] The establishment of the centres in such facilities is solely attributable to a decision of the Libyan Government. **Aics' intervention does not aim at solving this critical issue**, being limited to financing the purchase of goods such as mattresses and blankets: this measure is clearly inadequate against the detention of people in facilities "unsuitable for accommodating people", this being a circumstance bound to perpetuate its devastating impact on the beneficiaries of the projects even after the disbursement of Italian public funds. The possibility of improving the living conditions of the beneficiaries, if only marginally and with little significance, is thus irreparably compromised at the root.

---

[65] Cfr. ad es. Bando AID11273, pag. 5. "*la Libia non rientri nei paesi prioritari della regione e sia stata esclusa, secondo la Raccomandazione OCSE del gennaio 2000, dal novero dei Paesi beneficiari di aiuto pubblico allo sviluppo in ragione del suo reddito pro-capite medio per abitante*," che secondo la Banca Mondiale nel 2019 era di oltre 7.000 dollari annui a persona (cfr. http://pubdocs.worldbank.org/en/772861570664060131/EN-MPO-OCT19-Libya.pdf). /

See *e.g.* Call for Proposals AID 11273, p. 5. "*Libya is not one of the priority countries in the region and has been excluded, according to the OECD Recommendation of January 2000, from the list of countries receiving official development assistance because of its average per capita income,*" which according to the World Bank in 2019 was over USD 7,000 per person per year (see http://pubdocs.worldbank.org/en/772861570664060131/EN-MPO-OCT19-Libya.pdf).

[66] Cfr. Bando AID11242, pagg. 10-11; Bando AID11242/2, pagg. 13-14. Per di più, per ragioni non meglio specificate, "tale servizio, già di per sé insufficiente, viene spesso interrotto ed i rifugiati e migranti rimangono per giorni senza mangiare". /

See AID 11242, pp. 10-11; AID 11242/2, pp. 13-14. Moreover, for reasons that are not clearly specified, "this service, which is already insufficient, is often interrupted, and refugees and migrants are left for days without food".

[67] Bando AID11242, pagg. 10-11; Bando AID11242/2, pagg. 13-14. /

Call for Proposals AID 11242, pp. 10-11; Call for Proposals AID 11242/2, pp. 13-14.

Analogo ragionamento si deve condurre rispetto alla detenzione di persone vulnerabili quali donne e bambini: la loro drammatica situazione non è, evidentemente, frutto delle "difficoltà" del governo libico, quanto di una sua precisa scelta. **I Bandi non prevedono alcuna azione volta a far cessare l'illegittima detenzione di donne e bambini. Viceversa, sono stati approvati progetti che prevedono la costruzione di spazi gioco per bambini e la distribuzione materiale ludico-ricreativo.**[68]

Del pari, il "pericoloso sovraffollamento" all'interno dei centri è esclusiva conseguenza della politica detentiva del governo libico, che ha determinato la privazione della libertà di una piccola percentuale del numero totale di stranieri che sarebbero passibili di una pena detentiva per ingresso irregolare in Libia.[69] In assenza di spazi sufficienti ad ospitare quel determinato numero di detenuti, è preciso obbligo del governo libico ridurre la popolazione carceraria entro numeri compatibili con il rispetto dei diritti fondamentali. **Ragionando diversamente, dovrebbe ritenersi legittimo che il governo libico faccia prevalere le esigenze repressive del reato di immigrazione illegale sul rispetto di diritti dell'individuo, in palese spregio agli obblighi su di esso incombenti in virtù del diritto internazionale consuetudinario e pattizio da**

Similar considerations apply to the detention of vulnerable people such as women and children: their plight is clearly not the result of "difficulties" on the part of the Libyan Government, but rather of its own choice. **The Calls for Proposals do not foresee any action to put an end to the unlawful detention of women and children. On the contrary, projects have been approved that provide for the construction of playgrounds for children and the distribution of recreational material.**[68]

Likewise, the "dangerous overcrowding" inside the centres is the sole consequence of the Libyan Government's detention policy, which has resulted in the deprivation of freedom of a small percentage of the total number of foreigners who would be punishable by imprisonment for illegal entry into Libya.[69] In the absence of sufficient space to accommodate that number of detainees, it is the obligation of the Libyan Government to reduce the prison population to numbers compatible with the respect of fundamental rights. **Otherwise, it should be considered legitimate for the Libyan Government to give priority to the need to repress the crime of illegal immigration over the respect of the rights of the individual, in blatant disregard of its obligations under customary and covenanted international law by which it is bound.** The Calls for Proposals do not provide for

[68] Per informazioni più dettagliate si rinvia al già citato rapporto di Asgi "Profili critici delle attività delle ONG italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S." (disponibile presso https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/08/finale-rev.-1-Rapporto-analisi-progetti-ONG-Libia.pdf) ed in particolare alle Tabelle 3 (a p. 49) e 4 (a p. 50) / For more detailed information please refer to the already mentioned Asgi report "Profili critici delle attività delle ONG italiane nei centri di detenzione in Libia con fondi A.I.C.S." (*A critical analysis of Government-funded projects by Italian NGOs in Libyan detention centres*) (available at https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/08/finale-rev.-1-Rapporto-analisi-progetti-ONG-Libia.pdf) and in particular Tables 3 (p. 49) and 4 (p. 50).

[69] A questo riguardo va infatti ricordato che l'ingresso irregolare in Libia costituisce di per sé un reato punito con la reclusione (cfr. UNHCR, *"Position on returns to Libya (Update II)"*, settembre 2018, p. 12, https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html) sicché tutti i migranti irregolari presenti in Libia potrebbero essere colpiti da una sanzione detentiva. Orbene, a fronte di 679.000 persone la cui presenza in Libia è documentata (le stime non ufficiali arrivano fino a un milione), i centri di detenzione "ufficiali" ospitano al settembre 2018 circa 8.000 persone, ossia poco più dell'1% del totale dei migranti passibili di sanzioni detentive. È pertanto evidente che il numero di migranti effettivamente privati della libertà personale dipende esclusivamente da una scelta discrezionale del governo libico. /

In this respect, it should indeed be recalled that illegal entry into Libya constitutes itself a crime punishable by imprisonment (see UNHCR, *"Position on returns to Libya (Update II)"*, September 2018, p. 12, https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html) so that all illegal migrants present in Libya could face a prison sentence. Well, compared to the 679,000 people whose presence in Libya is documented (unofficial estimates go up to one million), the "official" detention centres as of September 2018 host approximately 8,000 people, i.e. slightly more than 1% of the total number of migrants liable to detention sanctions. It is thus clear that the number of migrants actually deprived of their freedom depends solely on a discretionary choice of the Libyan Government.

cui è vincolato. I Bandi non prevedono alcuna azione finalizzata ad elidere o ridurre il sovraffollamento carcerario: questa circostanza è destinata a frustrare la possibilità di raggiungere l'obiettivo del progetto, ossia migliorare le condizioni di vita dei beneficiari.

I Bandi riconoscono, inoltre, l'assenza di controllo effettivo del governo di Tripoli su molti centri in cui sono detenuti i beneficiari,[70] di fatto gestiti da milizie armate con affiliazioni anche criminali.[71] Questa circostanza si pone in palese contraddizione con la logica dell'intervento dell'Aics di "*supportare un governo in difficoltà*". Inoltre, i Bandi citano fonti pubblicamente disponibili che denunciano espressamente l'esistenza all'interno dei centri di gravi abusi,[72] del resto univocamente riconosciuti da una

any action aimed at eliminating or reducing prison overcrowding: this circumstance is bound to frustrate the possibility of achieving the objective of the project, *i.e.* improving the living conditions of the beneficiaries.

The Calls for Proposals also acknowledge the absence of effective control by the Government in Tripoli over many of the beneficiaries' detention centres,[70] which are in fact run by armed militias with criminal affiliations.[71] This circumstance is in clear contradiction with the rationale of Aics' intervention to "*support a Government in difficulty*". Moreover, the Calls for Proposals cite publicly available sources that expressly denounce of serious abuses [72] inside the centres, which have been unequivocally recognised by a number of

[70] Bandi AID11273, pag. 5; AID11242, pag. 4; AID11242/2, pag. 6. / Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6.

[71] I Bandi infatti affermano che "In pratica, la DCIM di Tripoli sembra avere solo un controllo nominale su molti dei centri. Alcuni sono gestiti da milizie locali e la capacità di effettiva sorveglianza della DCIM in molti casi è limitata." Bandi AID11273, pag. 5; AID11242, pag. 4; AID11242/2, pag. 6. Il passaggio appena citato è tratto da un rapporto del marzo 2017, significativamente intitolato "Il nastro trasportatore di esseri umani", il quale conferma altresì che nei centri di Tripoli e delle città costiere libiche "widespread physical and sexual abuse remain rampant. If anything, with increased interception activity, the situation with overcrowding and the corresponding negative effects, appear to be worsening at detention centres around Tripoli and coastal towns", Global Initiative against Transnational Organized Crime, "The human Conveyor Belt", marzo 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf, pag. 37. /

Indeed, the Calls for Proposals state that "In practice, the Tripoli DCIM appears to have only nominal control over many of the centres. Some are managed by local militias and the effective surveillance capacity of the DCIM in many cases is limited." Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6. The passage just quoted is taken from a March 2017 report, meaningfully named "The Conveyor Belt of Human Beings", which also confirms that in the centres of Tripoli and Libyan coastal cities "widespread physical and sexual abuse remain rampant. If anything, with increased interception activity, the situation with overcrowding and the corresponding negative effects, appear to be worsening at detention centres around Tripoli and coastal towns", Global Initiative against Transnational Organized Crime, "The Conveyor Belt of Human Beings", March 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf, p. 37.

[72] Bandi AID11273, pag. 5; AID 11242, pag. 4; AID 11242/2, pag. 6, I quali citano un rapporto che denuncia "abusi fisici e sessuali dilaganti" in via di peggioramento nei centri intorno a Tripoli ed alter città costiere (Global Initiative against Transnational Organized Crime, *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*, marzo 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf, pag. 37). I Bandi fanno anche riferimento indiretto a un rapporto di Medici Senza Frontiere (MSF), secondo cui nei campi per migranti in Libia le condizioni sono "inumane" e si realizza un sistema "nocivo e di sfruttamento". MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 settembre 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres. /

Calls for Proposals AID 11273, p. 5; AID 11242, p. 4; AID 11242/2, p. 6, which quote a report alleging "rampant physical and sexual abuse" worsening in centres around Tripoli and coastal towns (Global Initiative against Transnational Organized Crime, The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya, March 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/03/global-initiative-human-conveyor-belt-human-smuggling-in-libya-march-2017.pdf, p. 37). The Calls for Proposals also indirectly refer to a report by Doctors Without Borders (MSF) that conditions in migrant camps in Libya are "inhumane" and a "harmful and exploitative" system is in place. MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 September 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres.

pluralità di organizzazioni internazionali[73] e da pronunce della magistratura italiana.[74] I Bandi richiamano espressamente[75] un'altra fonte pubblicamente disponibile di Medici Senza Frontiere (MSF) che denuncia "**una preoccupante mancanza di regole e controlli**" nei centri di detenzione per stranieri, in cui "le più basilari garanzie legali e procedurali volte a prevenire torture e maltrattamenti non sono rispettate", tanto che le équipe mediche di MSF "curano ferite da trauma ogni settimana, e **hanno curato detenuti con gambe spezzate e ferite da arma da fuoco**".[76] **I Bandi non prevedono alcuna azione volta a controllare, limitare né tanto meno eliminare il rischio che i beneficiari dei progetti siano oggetto di violenze ed abusi da parte del personale che gestisce i centri,** così frustrando irrimediabilmente ogni pretesa di migliorare in modo significativo le loro condizioni di vita.

Da quanto precede si può concludere che l'Aics abbia destinato denaro pubblico per uno scopo (migliorare le condizioni di vita dei detenuti nei centri libici) il cui raggiungimento è tuttavia

international organisations [73] and by the Italian courts.[74] The Calls for Proposals expressly refer[75] to another publicly available source from Doctors Without Borders (MSF), which denounces "**a disturbing lack of oversight and regulation**" in detention centres for foreigners, where the "basic legal and procedural safeguards to prevent torture and ill-treatment are not respected", so much so that the medical teams of MSF "treat trauma-related injuries on a weekly basis and **have treated detainees with broken legs and gunshot wounds**". [76] **The Calls for Proposals do not foresee any tool to monitor, mitigate or even eliminate the risk of project beneficiaries being subjected to violence and abuse by the personnel running the centres**, thus irreparably frustrating any claim to significantly improve their living conditions.

In light of the above, it can be concluded that Aics has allocated public money for a purpose (improving the living conditions of detainees in Libyan centres), the achievement of which is,

[73] *Ex multis* può citarsi un rapporto dell'autorevole Ong internazionale Human Rights Watch, pubblicato prima dell'emanazione del primo Bando dell'Aics; il rapporto descrive le condizioni dei centri di detenzione a Tripoli come "terribili": gli ex detenuti parlano di abusi quali uccisioni, pestaggi, lavori forzati, violenze sessuali contro uomini e donne; il rapporto denuncia anche ripetute violenze sessuali ai danni di donne detenute nel centro di Tajoura (HRW, "EU/NATO: Europe's Plan Endangers Foreigners in Libya", 6 luglio 2018, https://www.hrw.org/print/291538). /

Among others, a report issued by the authoritative international NGO Human Rights Watch, published before the issuance of the first Aics' Call for Proposals can be cited; the report describes the conditions in the detention centres in Tripoli as "awful": former detainees speak of abuses such as murders, beatings, forced labour, sexual violence against men and women; the report also denounces repeated sexual violence against women detainees in the Tajoura centre (HRW, "EU/NATO: Europe's Plan Endangers Foreigners in Libya", 6 July 2018, https://www.hrw.org/print/291538).

[74] Tribunale di Messina, sent. 28 maggio 2020, https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1601584178_gip-messina-centri-detenzione-libia-tortura-migranti.pdf; Corte d'Assise d'Appello di Milano, sent. 20 marzo 2019, presso https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2020-1/524-campi-di-detenzione-per-migranti-in-libia-il-caso-matammud-nota-a-sentenza-corte-ass-app-milano-sez-i-n-9-2019-ud-20-3-2019/file. /

Court of Messina, ruling of 28 May 2020, https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1601584178_gip-messina-centri-detenzione-libia-tortura-migranti.pdf; Court of Assizes of Appeal (*Corte d'Assise d'Appello*) of Milan, ruling of 20 March 2019, at https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2020-1/524-campi-di-detenzione-per-migranti-in-libia-il-caso-matammud-nota-a-sentenza-corte-ass-app-milano-sez-i-n-9-2019-ud-20-3-2019/file

[75] Bando AID11273, pag. 5; Bando AID11242, pag. 5; Bando AID11242/2, pag. 6. /

Call for Proposals AID 11273, p. 5; Call for Proposals AID 11242, p. 5; Call for Proposals AID 11242/2, p. 6.

[76] MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 settembre 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres. /

MSF, "Human Suffering: Inside Libya's migrant detention centres", 1 September 2017, https://www.msf.org/photo-story-human-suffering-inside-libyas-migrant-detention-centres.

irrimediabilmente precluso dalla mancata pretesa di impegni da parte del governo libico, principale autore delle violazioni (sovraffollamento, edifici fatiscenti, delega di funzioni a milizie armate, abusi ricorrenti, mancanza di controlli), che determinano le "condizioni drammatiche" che i Bandi si propongono di rimediare.

A conferma dell'impossibilità di raggiungere il loro scopo, si può agevolmente constatare che **anche dopo l'attuazione degli interventi previsti dai Bandi le condizioni nei centri continuano ad essere disumane**. Prendendo come esempio il centro di Tarek al Sikka, destinatario di ben cinque progetti finanziati dai Bandi, una notizia del *Guardian* pubblicata a novembre 2019 attesta l'assenza di servizi medici e di igiene che sono stati erogati attraverso ben cinque progetti attuati nel centro.[77] *Amnesty International* a marzo 2019 denunciava nuovi episodi di gravi torture consumate all'interno del centro.[78]

In altri termini, l'assenza di richieste al governo libico di migliorare le condizioni dei centri ha portato all'attuazione di progetti che, com'era ampiamente prevedibile, **hanno lasciato sostanzialmente inalterata la situazione dei beneficiari degli interventi dell'Aics**: costoro hanno continuato a subire gravi e sistematiche violazioni dei propri diritti fondamentali, in chiara

however, hopelessly precluded by the lack of commitment on the part of the Libyan Government, the main author of the violations (overcrowding, dilapidated buildings, delegation of functions to armed militias, recurrent abuses, lack of controls), which determine the "dramatic conditions" that the Calls for Proposals are intended to remedy.

Proving the impossibility of achieving their aim, it is easy to see that **even after the implementation of the activities under the Calls for Proposals, the conditions in the centres continue to be inhumane**. Taking as an example the Tarek al Sikka centre, which benefited from no less than five projects funded through the Calls for Proposals, an article published on the *Guardian* in November 2019 reports the absence of medical and hygiene facilities that have been provided through no less than five projects implemented in the centre. [77] In March 2019 *Amnesty International* reported new cases of serious torture inside the centre.[78]

In other words, the absence of requests to the Libyan Government to improve the conditions of the centres has led to the implementation of projects that, as was widely expected, **have left the situation of Aics' activities beneficiaries substantially unchanged**: they have continued to undergo serious and systematic violations of their

[77] *"Triq-al-Sikka is home to 300 men penned into nightmare conditions. Several who are sick lie motionless on dirty mattresses in the yard, left to die or recover in their own time."* Da "Torture, rape and murder: inside Tripoli's refugee detention camps", in *The Guardian*, 3 novembre 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/nov/03/libya-migrants-tripoli-refugees-detention-camps; /

"Triq-al-Sikka is home to 300 men penned into nightmare conditions. Several who are sick lie motionless on dirty mattresses in the yard, left to die or recover in their own time." quoted from "Torture, rape and murder: inside Tripoli's refugee detention camps", in *The Guardian*, 3 November 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/nov/03/libya-migrants-tripoli-refugees-detention-camps;

[78] *"This weekend fresh accounts emerged of people being tortured in Tripoli's Triq al-Sikka detention centre. According to reports, over 20 refugees and migrants, including children, were brought to an underground cell and then tortured at turns, one-by one, for days, in punishment for protesting against their arbitrary detention in squalid conditions and the lack of solutions."* Da Amnesty International, "Europe's shameful failure to end the torture and abuse of refugees and migrants in Libya", 7 marzo 2019, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/europes-shameful-failure-to-end-the-torture-and-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/ /

"This weekend fresh accounts emerged of people being tortured in Tripoli's Triq al-Sikka detention centre. According to reports, over 20 refugees and migrants, including children, were brought to an underground cell and then tortured at turns, one-by one, for days, in punishment for protesting against their arbitrary detention in squalid conditions and the lack of solutions." From Amnesty International, "Europe's shameful failure to end the torture and abuse of refugees and migrants in Libya", 7 March 2019, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/europes-shameful-failure-to-end-the-torture-and-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/

violazione delle norme internazionali al cui rispetto Italia e Libia sono vincolate.

Merita infine richiamare in questa sede le considerazioni già svolte *supra*, par. 2, in merito all'assoluta estraneità di interventi di tipo puramente emergenziale ed estemporaneo rispetto agli scopi statutari dell'Agenzia.

Alla luce di quanto sopra, si richiede dunque all'Ill.mo Procuratore di valutare ed accertare se l'Aics abbia impegnato risorse pubbliche, materiali ed immateriali, per finalità sostanzialmente *ab origine* irraggiungibili, sottraendo così le risorse medesime alla loro destinazione indisponibile.

5. Non sostenibilità degli interventi

Gli interventi finanziati dall'Aics ambiscono ad incidere solo temporaneamente sulla vita dei detenuti, senza però tentare di produrre un cambiamento duraturo. La condizione dei beneficiari è destinata a regredire allo stadio iniziale con il cessare del finanziamento. L'assenza di meccanismi volti ad assicurare la sostenibilità dell'intervento viola lo Statuto dell'Aics e causa un esborso di denaro pubblico per interventi incapaci di produrre cambiamenti apprezzabili.

La sostenibilità è un requisito fondamentale nell'attuazione di qualsiasi intervento di cooperazione e sviluppo, in quanto consente di elidere il rischio che i benefici prodotti dal progetto cessino di esistere alla conclusione dell'erogazione del finanziamento esterno. La sostenibilità può essere assicurata solo attraverso un'appropriazione permanente dei risultati da parte dei beneficiari e controparti che assicurino continuità con le scelte politiche alla base dell'intervento, sostenibilità economica e finanziaria, creazione di capacità autonome di gestione.

L'importanza della sostenibilità è attestata dal riconoscimento che tale requisito trova a più riprese negli atti fondativi dell'Aics. Secondo l'art. 2 del suo Statuto, l'Agenzia "opera al fine di

fundamental rights, in clear violation of international standards by which Italy and Libya are bound.

Finally, it is worth recalling here the considerations already made above, par. 2, regarding the absolute extraneousness of purely emergency and extemporary activities with respect to the Agency's statutory purposes.

In light of the above, we hereby request Your Honourable Prosecutor to assess and ascertain whether Aics has committed public resources, both tangible and intangible, for purposes that are essentially unachievable *ab origine*, thus removing such resources from their unavailable allocation.

5. Non-sustainability of the activities

The activities financed by Aics aim at having only a temporary impact on the lives of prisoners, without attempting to bring about lasting change. The condition of the beneficiaries will regress to the initial stage when the funding ceases. The absence of mechanisms aimed at ensuring the sustainability of the intervention violates Aics' Articles of Association and results in public money being spent on interventions that are unable to bring about significant change.

Sustainability is a fundamental requirement in the implementation of any cooperation and development activities, as it allows to avoid the risk that the benefits produced by the project cease to exist at the end of the disbursement of external funding. Sustainability can only be ensured through a permanent appropriation by beneficiaries and counterparts of results that ensure continuity with the political choices underlying the activities, economic and financial sustainability and the creation of autonomous management capacities.

The importance of the sustainability is attested by the acknowledgment that this requirement is repeatedly found in Aics' founding acts. According to article 2 of its Articles of Association, the Agency

rafforzare l'efficacia, l'economicità, l'unitarietà e la trasparenza della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, mirata alla promozione della pace, della giustizia attraverso **uno sviluppo solidale e sostenibile** dei popoli e delle persone." Inoltre, secondo l'Art. 18 dello stesso Statuto, le risorse dell'Aics sono destinate a iniziative che "**prevedono la partecipazione di una controparte locale idonea ad assicurare la sostenibilità**".

In contrasto con tali principi, i progetti di cui si discute (per quanto come già detto insufficienti ed inadeguati a raggiungere effettivamente il loro scopo) non hanno previsto alcun meccanismo di sostenibilità degli interventi finanziati dall'Aics.

Questo ragionamento trova applicazione *in primis* per quanto riguarda le riscontrate **insufficienze di cibo, acqua e servizi sanitari.** Si tratta di criticità per le quali i Bandi propongono misure temporanee (fornitura di cibo, medicinali e altri beni essenziali) ma non prevedono alcun meccanismo di responsabilizzazione del governo libico nei confronti dei detenuti.

In assenza di un impegno del governo di Tripoli a farsi maggiore carico di tali oneri, alla conclusione del progetto i beneficiari sono tornati a versare in condizioni drammatiche, come attestato dal seguente estratto di un articolo del *Guardian* pubblicato a novembre 2019, relativo al centro di Tarek al Sikka, destinatario di ben cinque progetti finanziati dall'Aics: "Triq-al-Sikka ospita 300 uomini stipati in **condizioni da incubo**. Alcuni, che sono malati, giacciono immobili su materassi sudici nel cortile, lasciati al loro destino, che esso sia la morte o la guarigione."[79]

"operates in order to strengthen the efficiency, cost effectiveness, unity and transparency of Italy's development cooperation policy, aimed at **promoting peace and justice through the sustainable and mutually supportive development of peoples and individuals**." Moreover, according to article 18 of the same Articles of Association, Aics' resources are allocated to initiatives that "**provide for the participation of a local counterpart capable of ensuring sustainability**".

Contrary to these principles, the projects in question (although, as already mentioned, insufficient and inadequate to actually achieve their purpose) did not provide for any mechanism of sustainability of the activities financed by Aics.

This rationale applies first and foremost to the identified **shortages of food, water and health services**. These are critical issues for which the Calls for Proposals propose temporary measures (supply of food, medicines and other essential goods) but do not provide any mechanism for holding the Libyan Government liable towards the detainees.

Without a commitment from the Government in Tripoli to take on more of these burdens, by the end of the project the beneficiaries were back in dramatic conditions, as attested to by the following excerpt from an article published on *The Guardian* in November 2019 about the Tarek al Sikka centre, the recipient of five Aics-funded projects: "Triq-al-Sikka is home to 300 men penned into **nightmare conditions**. Several who are sick lie motionless on dirty mattresses in the yard, left to die or recover in their own time."[79]

[79] *"Triq-al-Sikka is home to 300 men penned into nightmare conditions. Several who are sick lie motionless on dirty mattresses in the yard, left to die or recover in their own time"* da "Torture, rape and murder: inside Tripoli's refugee detention camps", in *The Guardian*, 3 novembre 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/nov/03/libya-migrants-tripoli-refugees-detention-camps. / *"Triq-al-Sikka is home to 300 men penned into nightmare conditions. Several who are sick lie motionless on dirty mattresses in the yard, left to die or recover in their own time"* from "Torture, rape and murder: inside Tripoli's refugee detention camps", in *The Guardian*, 3 November 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/nov/03/libya-migrants-tripoli-refugees-detention-camps.

Critiche analoghe possono muoversi ad altre azioni quali le attività ricreative per bambini o il supporto psicologico ai detenuti, in quanto si tratta di interventi che si propongono di fornire un rimedio transitorio alle esigenze contingenti, senza che sia previsto un subentro del governo libico o di altri attori che possano continuare ad erogare le medesime prestazioni.

Appare quindi necessario svolgere ulteriori approfondimenti in merito al possibile cattivo uso da parte dell'Aics di risorse pubbliche, stanziate per interventi estemporanei, non sostenibili nel tempo e in definitiva inefficaci rispetto allo scopo per cui i fondi pubblici erano preordinati.

6. Attività in contrasto con i diritti fondamentali dei beneficiari e con il mandato dell'Aics

Con i finanziamenti del Bando AID11242, l'Aics ha finanziato un progetto della Ong Helpcode volto a realizzare migliorie strutturali a impianti di aerazione, recinzione, copertura e cancelli in due centri di detenzione. Secondo una fonte libica, tali lavori avrebbero condotto alla costruzione di una nuova ala di uno dei centri. Si tratta di interventi del tutto ultronei rispetto alla finalità dei Bandi di gara e potenzialmente nocivi ai diritti fondamentali dei detenuti.

Dai documenti in possesso dell'ASGi risulta che a partire da giugno 2018 la Ong *Helpcode* abbia attuato all'interno dei centri di detenzione di Khoms/Souq al Khamis e Sabaa/Al Judeida il progetto "Verso una migrazione sostenibile: assistenza umanitaria di emergenza per la popolazione residente e migrante nell'area di Tripoli", finanziato attraverso il Bando AID11242.

Dal rendiconto finanziario all'Aics[80] si evince la voce "A.3 - *Riabilitazioni infrastrutture di base (aerazione, recinzione, copertura, cancelli) materiali e manodopera per 2 centri Khoms e AlJudeida*", per la quale il rendiconto indica un budget pari a

Similar criticism can be made of other actions such as recreational activities for children or psychological support for detainees, as these are activities that aim at providing a transitional remedy to contingent needs, without providing for the takeover by the Libyan Government or other players' which could continue to provide the same services.

Therefore, it seems necessary to carry out further investigations on the possible misuse by Aics of public resources, allocated for extemporary interventions, not sustainable in time and ultimately ineffective with respect to the purpose for which the public funds were preordained.

6. Activities contrary to the fundamental rights of the beneficiaries and to Aics' mandate

With the funding from the Call for Proposals AID 11242, Aics financed a project of the NGO Helpcode aimed at carrying out structural improvements to ventilation systems, fencing, roofing and gates in two detention centres. According to a Libyan source, these works led to the construction of a new wing in one of the centres. These works are totally unrelated to the purpose of the Calls for proposals and potentially detrimental to the fundamental rights of the detainees.

From the documents in the possession of Asgi it appears that from June 2018 the NGO *Helpcode* has implemented inside the detention centres of Khoms/Souq al Khamis and Sabaa/Al Judeida the project "Towards sustainable migration: emergency humanitarian assistance for the resident and migrant population in the Tripoli area", financed through the Call for Proposals AID 11242.

The financial report submitted to Aics[80] shows the item "*A.3 - Rehabilitation of basic infrastructure (ventilation, fencing, roofing, gates), materials and labour for 2 centres Khoms and AlJudeida*", for which the report indicates a budget of 75,000.00 Euros, divided into

[80] https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/1.-HELPCODE_Tabella-riepilogativa.pdf.

75.000,00 euro, suddiviso in due unità dal costo di unitario di 37.500 euro (presumibilmente un'unità per ciascun centro). Dal rendiconto più recente, risalente ad oltre un anno fa, risulta inoltre che al 18 marzo 2019 sono stati spesi 10.695,18 euro. L'Aics ha riferito all'Asgi che non esistono rendiconti finanziari più aggiornati.[81]

two units with a unit cost of 37,500 Euros (presumably one unit for each centre). The most recent report, from over a year ago, also shows that 10,695.18 Euros had been spent as of 18 March 2019. Aics reported to Asgi that there are no more up-to-date financial reports.[81]

Il termine "riabilitazione" suggerisce che l'intervento consiste nella rimessa in funzione o nella miglioria di strutture preesistenti, al fine di migliorarne la funzionalità e/o l'efficacia. Alcune informazioni ulteriori sulla natura dell'intervento sono fornite dalla stessa Ong *Helpcode*, la quale descrive le attività in questione sul proprio sito come: "miglioramento dei sistemi di aerazione e la **messa in sicurezza di recinzioni esterne, coperture e cancelli.**"[82]

The term "rehabilitation" suggests that the intervention consists of restoring or improving existing facilities in order to improve their functionality and/or effectiveness. Some further information on the nature of the intervention is provided by *Helpcode* itself, which describes the activities in question on its website as: "improving ventilation systems and **securing external fences, covers and gates.**"[82]

L'intervento in esame consiste quindi in migliorie ad una serie di infrastrutture, una sola delle quali (impianto di aerazione) pare univocamente idonea a contribuire al raggiungimento degli obiettivi dei Bandi, apportando un qualche beneficio alle condizioni di vita dei detenuti. Le altre infrastrutture interessate dagli interventi (coperture, recinzioni e cancelli) sono invece di natura ambivalente, dal momento che esse espletano una funzione che è anche contenitiva, in quanto volta a limitare la libertà delle persone detenute nella struttura.

The activities in question therefore consist of improvements to a series of infrastructures, only one of which (ventilation system) seems unequivocally suitable to contribute to the achievement of the objectives of the Calls for Proposals, bringing some benefit to the living conditions of the detainees. The other infrastructures concerned by the interventions (roofing, fencing and gates) have an ambivalent nature, since they perform a function which is also restraining, as it aims at limiting the freedom of the persons detained in the facility.

L'ipotesi che gli interventi abbiano una natura anche contenitiva è suffragata dalle affermazioni del direttore di una Ong libica, secondo il quale i migranti detenuti nel centro di Sabaa sarebbero stati addirittura "**obbligati a costruire un'ala aggiuntiva del centro con fondi del governo italiano**."[83]

The hypothesis that the interventions are also of a restraining nature is supported by the statements of the director of a Libyan NGO, according to whom the migrants detained in the centre in Sabaa were even "**they were forced to build yet another wing funded by the Italian Government**."[83]

[81] https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/Lettera-Maestripietri-02.dicembre.2019.pdf).

[82] https://helpcode.org/progetti/verso-una-migrazione-sostenibile, ultimo accesso 2 novembre 2020. /

https://helpcode.org/progetti/verso-una-migrazione-sostenibile, latest access on 2 November 2020.

[83] See Associated Press, "Making misery pay: Libya militias take EU funds for migrants", 31 dicembre 2019, https://apnews.com/9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f: "Despite the corruption, the detention system in Libya is still expanding in places, with money from Europe. At a detention centre in Sabaa where migrants are already going hungry, they were forced to build yet another wing funded by the Italian government, said Lamloum, the Libyan aid worker."

Stante l'abbondanza di informazioni in merito alle condizioni inumane in cui versano entrambi i centri interessati dall'intervento,[84] unite a gravi violazioni di diritti umani fondamentali ad opera del personale quantomeno nel centro di Khoms,[85] deve concludersi che le opere di "riabilitazione" prospettate da *Helpcode* nei due centri potrebbero impedire (o comunque rendere meno agevole) il sottrarsi dei detenuti alla condizione di detenzione all'interno dei centri in questione, e viceversa agevolare il loro mantenimento in condizioni inumane e nella disponibilità delle autorità che gestiscono il centro stesso. Se quanto dichiarato dal direttore della Ong libica corrisponde al vero, l'intervento potrebbe addirittura avere creato le premesse per la detenzione di altri cittadini stranieri in condizioni inumane.

Given the abundance of information on the inhuman conditions in both centres targeted by the intervention,[84] together with serious violations of fundamental human rights by the personnel at least in the centre of Khoms,[85] it must be concluded that the "rehabilitation" works proposed by *Helpcode* in the two centres could prevent (or at least make less easy) the escape of the detainees from the condition of detention in the centres in question, and on the contrary facilitate their maintenance in inhuman conditions and at the disposal of the authorities that manage the centre itself. If what the director of the Libyan NGO stated is true, the intervention may even have created the grounds for the detention of other foreign citizens in inhuman conditions.

Tali attività appaiono in netto contrasto con la finalità istituzionale dell'Aics, che consiste, come si è già ricordato, nella "promozione della pace, della giustizia attraverso uno sviluppo solidale e sostenibile dei popoli e delle persone".[86] Esse appaiono anche in contrasto con lo scopo dei Bandi, che è di "migliorare le condizioni di vita della popolazione dei centri migranti e

These activities appear to be in stark contrast to the institutional purpose of Aics, which is, as already mentioned, "promoting peace and justice through the sustainable and mutually supportive development of peoples and individuals".[86] They also appear to be in contrast with the purpose of the Calls for Proposals, which is to "improve the living conditions of the population of migrant and refugee

[84] Cfr. MSF, "Libia: Rapporto sui risultati degli screening nutrizionali nel centro di detenzione di Sabaa", marzo 2019, https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2019/03/Libia_Rapporto-malnutrizione_MSF.pdf; *Nigrizia*, "Libia: l'inferno dei migranti", https://www.nigrizia.it/notizia/libia-linferno-dei-migranti, 22 marzo 2019; *Il Fatto Quotidiano*, "Stipati e senza cibo nel carcere di Tripoli", https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2019/03/21/stipati-e-senza-cibo-nel-carcere-di-tripoli/5052398/, 21 marzo 2019. /

See MSF, "Libia: Rapporto sui risultati degli screening nutrizionali nel centro di detenzione di Sabaa" (*Libya: Report on results of nutritional screening in Sabaa detention centre*), March 2019, https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2019/03/Libia_Rapporto-malnutrizione_MSF.pdf; *Nigrizia*, "Libia: l'inferno dei migranti" (*Libya: migrants' hell*), https://www.nigrizia.it/notizia/libia-linferno-dei-migranti, 22 marzo 2019; *Il Fatto Quotidiano*, "Stipati e senza cibo nel carcere di Tripoli" (*Crammed and without food in Tripoli prison*), https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2019/03/21/stipati-e-senza-cibo-nel-carcere-di-tripoli/5052398/, 21 March 2019.

[85] Al Jazeera, "Libya migrants scribble on prison wall: 'People were sold here'", 22 dicembre 2018, https://www.aljazeera.com/indepth/features/libya-migrants-scribble-prison-wall-people-sold-181222093402749.html ; Nancy Porsia per *Openmigration*, "Migranti nella trappola libica, tra guerra e Covid-19", 20 aprile 2020, https://openmigration.org/analisi/migranti-nella-trappola-libica-tra-guerra-e-covid-19/?fbclid=IwAR0HjHZbpHvQLNldA6Wsvo1T65iUGOet7YVC-BH-3VBYarqsrVZumcs8Cic. . /

Al Jazeera, "Libya migrants scribble on prison wall: 'People were sold here'", 22 December 2018, https://www.aljazeera.com/indepth/features/libya-migrants-scribble-prison-wall-people-sold-181222093402749.html ; Nancy Porsia for *Openmigration*, "*Migrants in the Libyan trap, between war and Covid-19*", 20 April 2020, https://openmigration.org/analisi/migranti-nella-trappola-libica-tra-guerra-e-covid-19/?fbclid=IwAR0HjHZbpHvQLNldA6Wsvo1T65iUGOet7YVC-BH-3VBYarqsrVZumcs8Cic. .

[86] Article 2, paragraph 1, Aics' Articles of Association.

rifugiati e delle comunità ospitanti limitrofe ai centri."[87]

Al di là di possibili implicazioni di natura civile e penale a carico degli ideatori e degli attuatori di un intervento che ha come effetto di mantenere detenuti nella disponibilità di terzi noti per la commissione di gravi abusi nei confronti dei detenuti, l'Asgi ritiene che ulteriori approfondimenti siano necessari al fine di verificare se il finanziamento da parte dell'Aics dell'intervento sopra descritto abbia impiegato illegittimamente risorse pubbliche per scopi non previsti dai Bandi, dallo Statuto dell'Aics ed addirittura in possibile violazione dei diritti fondamentali dei beneficiari, sottraendole, *in parte qua*, alla loro destinazione indisponibile.

Tanto premesso, si insta affinché codesta Ill.ma Procura presso la Corte dei Conti voglia disporre ogni accertamento ritenuto necessario al fine di accertare possibili irregolarità da parte dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo nell'esborso di risorse pubbliche per interventi attuati nei centri di detenzione per stranieri in Libia.*

* L'esposto è stato depositato nel Gennaio 2021

centres and of the host communities adjacent to the centres."[87]

Beyond the possible civil and criminal implications for the creators and implementers of an intervention that has the effect of keeping detainees at the disposal of third parties known for the perpetration of serious abuses against detainees, Asgi believes that further investigation is necessary in order to verify whether the financing by Aics of the intervention described above has unlawfully used public resources for purposes not provided for in the Calls for Proposals, Aics' Articles of Association and even in possible breach of the fundamental rights of the beneficiaries, removing them, in part, from their unavailable destination.

In view of the foregoing, we hereby request Your Honourable Public Prosecutor's Office at the Court of Auditors to order any investigation You may consider necessary in order to ascertain possible irregularities on the part of the Italian Agency for Development Cooperation in the disbursement of public resources for activities carried out in detention centres for foreigners in Libya.*

* The complaint was filed in January 2021

87 Cfr. Bando 11242 pag. 12; Bando 11242/2, pag. 15. La dizione del Bando 11273 differisce leggermente: "migliorare le condizioni di vita delle fasce più vulnerabili della popolazione dei centri migranti e rifugiati e delle comunità ospitanti." /

See Call for Proposals 11242 p. 12; Call for Proposals 11242/2, p. 15. The wording of Call for Proposals 11273 differs slightly: "to improve the living conditions of the most vulnerable segments of the population in migrant and refugee centres and host communities". See Call for Proposals 11242 p. 12; Call for Proposals 11242/2, p. 15.