

Le scelte sull'immigrazione, fra tutela dei diritti umani e leadership in Europa

di **Maurizio Delli Santi**

Sommario. 1. La vicenda degli "sbarchi selettivi". – 2. La tutela dei diritti umani: un quadro giuridico insopprimibile. – 3. Principio di solidarietà e impatto del fenomeno migratorio. – 4. Assertività e autorevolezza in Europa

1. La vicenda degli "sbarchi selettivi"

Come era prevedibile le scelte sulle politiche migratorie sono tornate ad essere un tema divisivo in Europa. La questione riguarda l'ultima crisi migratoria, che richiede in premessa un breve riepilogo. L'Italia del nuovo governo ha dovuto affrontare quella che sembrava essere una nuova emergenza: tre navi di Organizzazioni non governative che avevano soccorso migranti nel Mediterraneo si sono dirette contemporaneamente verso "porti sicuri" in Italia. Da qui la scelta dei Decreti ministeriali di limitare lo sbarco nei porti italiani solo in caso di precarie condizioni sanitarie dei migranti, e di respingere la permanenza in territorio italiano delle navi ong che avevano a bordo gli altri migranti. Di fatto poi, come è noto, i sanitari italiani hanno riconosciuto le condizioni di precarietà fisica e psicologica per tutti i migranti visitati a bordo, che quindi sono stati fatti sbarcare. Al di là di questa decisione, in ogni caso i Decreti sono stati discussi da molte associazioni di giuristi che hanno richiamato soprattutto il quadro di riferimento relativo alla tutela dei diritti umani. Nel contempo, mentre l'Alto commissario per i rifugiati e la Commissione europea esortavano ad accelerare le operazioni di sbarco, il governo italiano riusciva ad ottenere un assenso della Francia ad accettare l'approdo di una nave. Ne è poi derivato un problema di comunicazione, perché la Francia ha accusato l'Italia di non avere osservato gli obblighi di soccorso in mare e di averla messa di fronte ad un fatto compiuto.

2. La tutela dei diritti umani: un quadro giuridico insopprimibile

L'analisi sui profili giuridici delle questioni poste richiede comunque una riflessione, per comprendere le posizioni espresse dalla Francia e dagli altri organismi internazionali. Di fatto il vulnus di fondo negli ultimi provvedimenti adottati dall'Italia sarebbe in una interpretazione rigida dello status di migranti che, differenziandosi da quello di rifugiati e dalla condizione di naufraghi, escluderebbe obblighi di soccorso e di accoglienza. Si è parlato quindi di interessi alla "difesa dei confini" e di attribuzioni di responsabilità in capo agli Stati-bandiera presso cui sono registrate le navi delle Ong.

In primo luogo, sotto il profilo esegetico delle fonti di diritto internazionale, va ricordato che lo *jus migrandi* è un canone della tradizione liberale classica che affonda le origini nella filosofia politica, da Thomas Hobbes a Francisco de Vitoria, per arrivare a Kant che formulò come “terzo articolo per la pace perpetua” il dovere della “universale ospitalità”. Inoltre, nella *Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo*, all’articolo 13, si afferma: “ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese”. Il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* pone certamente le condizioni perché la libertà dell’individuo che vi si trovi legalmente” possa essere oggetto di restrizioni per motivi di sicurezza e sanità. Ma per il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite la legislazione domestica non può derogare agli obblighi internazionali che stabiliscono la prevalenza dei diritti umani, con riferimento ai diritti alla sopravvivenza e alla dignità umana, e quindi si pongono oneri correlati per gli Stati, anche in osservanza dei principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità delle misure amministrative predisposte. In questa prospettiva, non si possono dunque escludere responsabilità dirette dello Stato costiero nell’obbligo di dare soccorso a migranti sulle navi ong: l’articolo 92 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione di Montego Bay, *United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS 1992*) dispone effettivamente che le navi “nell’alto mare” sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, ma nelle “acque territoriali” la nave è sottoposta alla giurisdizione dello Stato costiero, e in ogni caso rilevano “*casì eccezionali specificamente previsti da trattati internazionali o dalla presente Convenzione*”. Tra queste ricorrono senza dubbio il soccorso in mare o anche il diritto di asilo, e in generale le misure di accoglienza dei migranti. Conseguentemente, assumono rilievo due canoni: 1) con riferimento alla individuazione del “luogo sicuro” per lo sbarco per la Risoluzione del Consiglio d’Europa n. 1821 del 21 giugno 2011, occorre riferirsi non solo alla protezione fisica delle persone ma anche al rispetto dei loro diritti fondamentali (punto 5.2.); 2) rifugiati e migranti, anche se non sono naufraghi, vanno comunque tutelati rispetto all’assoluto divieto di «trattamenti inumani e degradanti» previsto all’articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e all’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. E di quest’ultima è fondamentale l’articolo 1, secondo cui: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

Quanto alle navi Ong, va pure rilevato che la dottrina, pronunce di organi giurisdizionali nazionali e internazionali, nonché l’ultimo Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, hanno loro riconosciuto un particolare status di organizzazioni umanitarie e di “difensori dei diritti umani”, che pertanto non possono essere ostacolate e anzi vanno agevolate nella loro azione di soccorso, specie laddove gli Stati non soddisfano adeguatamente le attività di “ricerca e soccorso”. A testimoniare

la rilevanza del ruolo delle navi Ong è intervenuta anche l'ultima scelta del Bundestag, il parlamento federale tedesco, che ha deliberato un finanziamento a loro destinato di due milioni euro all'anno dal 2023 al 2026 per le azioni di salvataggio in mare.

Principio di solidarietà e impatto del fenomeno migratorio

Beninteso il quadro giuridico va completato con il richiamo al principio di solidarietà che vale per i Paesi UE, che tuttavia va perseguito nell'ambito delle procedure consultive e deliberative proprie del sistema decisionale europeo. Considerate peraltro le intese che già erano state definite nell'ultimo piano dei ricollocamenti, all'Italia non rimaneva che riproporre con urgenza un riesame dello stesso. Un altro profilo piuttosto discusso riguarda l'impatto effettivo del fenomeno delle Ong in Italia, laddove ad esempio l'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) ha stimato che gli arrivi da navi Ong arriverebbero a rappresentare una soglia del solo 12-15% del totale degli sbarchi: più o meno un migrante su dieci sbarca dalle navi Ong, mentre il 90% è soccorso dalla Marina militare o mercantile o giunge sui "barchini" per conto proprio. Anche i dati complessivi sui rifugiati accolti non aiutano a sostenere un'eccessiva pressione in Italia. Sarebbero lo 0,2% della popolazione, mentre in Francia sono lo 0,7%, in Germania l'1,5% e in Svezia il 2,3%. Grecia, Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi e Svezia hanno tutti un rapporto tra richieste d'asilo presentate e popolazione nazionale più alto dell'Italia, che è allo 0,16%, a fronte dello 0,42% della Grecia e dello 0,36% della Germania. Un peso diverso hanno certo le rivelazioni sui migranti, anche se qui i dati non sono univoci. Sembra che nella prima metà del 2022 la rotta balcanica sia stata più battuta rispetto alla rotta mediterranea che interessa l'Italia, mentre l'impatto maggiore dei profughi provenienti dall'Ucraina, stimati in oltre 5 milioni, e di quelli siriani, afgani e pakistani ha interessato le regioni centro-orientali dell'Europa.

4. Assertività e autorevolezza in Europa

In definitiva, le scelte sulle politiche migratorie dell'Italia hanno certamente un senso nel cercare la solidarietà dell'Europa e si può discutere che altri Stati - anche per comprensibili interessi di politica interna - sul tema siano ignavi e abbiano declinato le responsabilità. L'Italia fa dunque bene a sostenere l'idea di individuare efficaci misure di coordinamento nei soccorsi e nell'accoglienza (i cui oneri non possono ricadere sugli Stati costieri individuati in maniera indiscriminata dalle navi Ong) e nella realizzazione condivisa di corridoi umanitari europei. Occorre tuttavia essere più attenti nel valutare il peso demografico del fenomeno e accorti nel non passare dalla parte del torto con iniziative che, come si è visto, possono rivelarsi una trappola per la leadership dell'Italia in Europa. Macron si è risentito perché messo in imbarazzo sul piano interno dalla propaganda sull'ottenuto dirottamento della nave Ocean Viking, e quindi non ripagato dell'attenzione

avuta. Specie nella considerazione che era stato lui a farsi promotore del Trattato del Quirinale, e durante il semestre di presidenza al Consiglio europeo si era adoperato per un primo piano di accoglienza che aiutava Roma.

In sostanza, per l'Italia sarebbe bastato rilanciare l'idea - ovviamente non da sola - di un nuovo piano di accoglienza e di una Conferenza sul Mediterraneo (in particolare per la crisi libica) e sull'immigrazione. Ora il Governo ha annunciato nuove iniziative. La prima riguarderebbe un provvedimento legislativo, mirato in particolare a regolamentare le azioni delle navi Ong: i *rumors* sui principi ispiratori non sono rassicuranti, per cui fondamentale sarà la scelta di prevedere nell'iter legislativo l'audizione di esperti di diritto internazionale indipendenti e di altre componenti della società civile. Inoltre, l'Italia ha cercato l'appoggio dei paesi di "primo approdo" come Grecia, Malta e Cipro, per riaprire a Bruxelles il dossier migranti. Se quest'ultima sarà l'unica scelta, il rischio è di rimanere condannati alla marginalità e all'isolamento: la Grecia purtroppo è un paese tristemente indebitato, con gravi problemi per lo spionaggio sull'opposizione, Cipro appare condizionata da troppe influenze esterne, non ultime dal ruolo della banca russa Gazprombank, e Malta vive ancora i riflessi della corruzione che ha investito gli apparati politici. C'è anche da chiedersi perché la Spagna, che pure è uno Stato costiero, non abbia aderito all'iniziativa.

In tale scenario, è quindi fondamentale che l'Italia guardi con attenzione alla sua collocazione internazionale in Europa, dove peraltro gli "interessi nazionali" si scontrano con quelli del blocco di Visegrad e dei c.d. Paesi frugali, da sempre refrattari alla ricollocazione dei migranti e ai principi del *recovery fund*. Occorre dunque che l'Italia rilanci ancora la strada della diplomazia e della cooperazione, individuando bene gli alleati con cui può condividere i principi di civiltà che sono stati posti alla base dell'Europa dei Trattati di Roma.