

CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione informale Commissioni riunite I e II

Disegno di legge C.1913 recante "Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53

Gentilissimi Onorevoli

La Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, da sempre e per vocazione comunità accogliente oggi qui vuole riaffermare come "Il rafforzamento sociale della capacità di rispondere in maniera nonviolenta alle difficoltà e dell'attitudine alla solidarietà giocano un ruolo fondamentale nel prevenire e risolvere i conflitti sociali, nazionali ed internazionali."

La cultura della dignità di ogni essere umano in qualunque condizione, in qualsiasi stato, e la solidarietà, sono la chiave per la coesione sociale. Ogni politica di migrazione deve partire da questi presupposti. Riteniamo la scelta del valore dell'accoglienza imprescindibile. I profughi in mare vanno soccorsi, salvati e integrati, e vanno privilegiate ingressi legali con i corridoi umanitari, esperienza virtuosa a cui peraltro l'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII ha aderito collaborato e partecipato in diverse occasioni.¹

Ribadiamo con forza che quando questi fratelli e sorelle sono in pericolo, sono in mare, il diritto alla vita e a essere salvati è sacro e non è possibile criminalizzare la solidarietà. L'Italia anzi dovrebbe diventare una superpotenza della nonviolenza, istituendo un ministero della Pace, tagliando piuttosto le spese militari ed aumentando in modo reale il supporto allo sviluppo e alla cooperazione.

Sia il decreto sicurezza bis che le direttive emanate negli scorsi mesi dal Ministero dell'Interno paiono fondarsi su una narrazione di una serie di presupposti indimostrati – anzi ripetutamente smentiti dalle inchieste della magistratura² e dalle Nazioni Unite³ - ovvero che gli interventi in

¹ Dal febbraio 2016 APG23, in collaborazione con la Comunità di Sant'Egidio e con la Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, partecipa al corridoio umanitario che ad oggi ha permesso di far giungere in Italia in modo sicuro e legale centinaia di persone; nel novembre 2018 e nel maggio 2019 in collaborazione con UNHCR Niger/Libia ha accolto in Italia migranti vulnerabili evacuati dalla Libia, e da sempre offre accoglienza ai minori stranieri non accompagnati (MISNA) nelle sue case famiglia e strutture in Italia ed in Europa.

² In due anni di indagini i fascicoli aperti dalle procure si sono chiusi uno dopo l'altro. Già il Tribunale del Riesame di Ragusa aveva stabilito che la 'disobbedienza' delle organizzazioni non governative che scelgono di non cooperare con le autorità libiche è motivata dallo «stato di necessità» connesso al soccorso dei naufraghi. A Palermo le indagini, condotte anche dagli investigatori che avevano segnalato anomalie, non hanno portato ad alcun risultato. I pubblici ministeri hanno chiesto e ottenuto dal gip l'archiviazione di entrambe le inchieste. Stessa fine al procedimento aperto a Trapani.

³ Matteo Villa, ricercatore dell'Ispi, che ha analizzato tutti i dati raccolti dalla guardia costiera italiana, dall'Organizzazione Internazionale per le migrazioni (Oim) e dall'Unhcr dal gennaio del 2016 all'ottobre del 2018 i dati parlano chiaro il pull factor non esiste. Federico Soda, Direttore dell'Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo dell'OIM, afferma: non solo «la presenza di navi nel Mediterraneo non rappresenta un fattore di

determinate aree di mare da parte di imbarcazioni private delle ONG non siano mere operazioni di salvataggio, ma diano luogo a un'intenzionale trasporto dei migranti per favorirne l'ingresso illegale sul territorio nazionale e incentivino gli attraversamenti via mare di stranieri irregolari.

Riteniamo un'anomalia giuridica è che sul tema del trasporto dei migranti il governo ricorra a un decreto-legge, cioè a un provvedimento basato su necessità e urgenza, a fronte di un'oggettiva diminuzione degli sbarchi. Dai dati diffusi dal Viminale vediamo che dal 1 gennaio al 10 giugno 2019 sono arrivati in Italia 2.144 stranieri, l'85% in meno rispetto al 2018, il 96% in meno rispetto al 2017 (pari a 181.436 stranieri).

Come è noto, peraltro, la politica securitaria (ascrivibile anche ai governi precedenti ed in particolare a seguito del discutibile Accordo con la Libia-Italia nel 2017 dell'allora Ministro Minniti⁴) e la politica dei c.d. dei "porti chiusi" è stata oggetto di severe critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. In particolare, una lettera del 15 maggio 2019⁵ firmata da cinque *Special Rapporteur* ha evidenziato la sua radicale incompatibilità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR sul diritto internazionale del mare, nonché con il principio del *non-refoulement*. La progressiva inibizione delle attività di soccorso prestate dalle ONG e da altre navi private nel Mediterraneo centrale, infatti, comporta gravissimi rischi per i diritti fondamentali dei migranti, destinati in misura statisticamente sempre maggiore a perdere la vita in un naufragio oppure ad essere recuperati dalla Guardia costiera libica e ricondotti in un Paese dove le detenzioni arbitrarie, la tortura e le violenze sessuali rappresentano una tragica quotidianità.⁶

Desideriamo anche ricordare che, secondo l'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani, tutti hanno il diritto di chiedere asilo e di usufruire di tale diritto. La valutazione della domanda di asilo non può essere effettuata in mare e l'applicabilità della Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati e il principio di non respingimento ivi contenuto. I naufraghi debbono poter sbarcare.

attrazione», ma «parlare di pull factor è fuorviante», perché i migranti sono spinti da tanti altri fattori «tra cui il principale è il deterioramento delle condizioni di vita in Libia, e sono sempre di più le persone che scappano in quanto vittime di violenze e abusi»

A Palazzo Madama, (...) l'ammiraglio Enrico Credendino, comandante di EUNAVFOR MED – operazione Sophia, ha precisato che più che di pull factor bisognerebbe parlare di push factor, cioè di quei fattori che spingono i migranti a partire

Commissione Difesa al Senato il comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto, Vincenzo Melone, ha spiegato che l'area di ricerca e soccorso «non è la causa di questo evento epocale, né può essere la soluzione, che deve essere politica. La gestione dei soccorsi in mare è sintomo di una malattia che nasce e si sviluppa altrove, sulla terraferma, ed è lì che bisogna intervenire».

Ricordiamo poi l'audizione parlamentare del 3 maggio 2017 dal Contrammiraglio Nicola Carlone, Capo del III reparto Piani e Operazioni del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera. Afferma Carlone: "Tengo a precisare comunque che la presenza delle Ong non comporta quello che viene detto un fattore di attrazione, spesso non dà impulso alle partenze...il fenomeno è governato esclusivamente a terra, secondo modalità decise dalle organizzazioni criminali".

⁴ Gli Accordi con la Libia e il Codice di condotta per le ONG adottati dal Ministro Minniti fecero diminuire di circa l'80% gli sbarchi ma non sono mai riusciti a garantire una soluzione giusta e umana al flusso di profughi fermi in Libia.

⁵ https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/ONU-lettera%20AL%20ITA%2015_05_19_it.pdf

Ciò premesso è evidente che **gli stessi rilievi e criticità giuridiche nelle ricordate direttive potranno viziare, oggi, i divieti ministeriali che verranno adottati ai sensi del novellato art. 11-ter del T.U. immigrazione nei confronti delle navi delle ONG che compiono salvataggi.**

L'esistenza di una cornice giuridica di rango primario non cambia il sistema delle fonti sovranazionali (ratificate dall'Italia) all'interno del quale tali provvedimenti si inseriscono. Anzi, paradossalmente, la presenza dell'esplicito riferimento nel decreto al necessario "*rispetto degli obblighi internazionali*" renderà più agevole il sindacato per violazione di legge, con eventuale annullamento o disapplicazione in sede giurisdizionale.

Non possiamo che ribadire in questa sede come parliamo del dovere di salvare vite in pericolo evitando il prolungarsi delle sofferenze!

L'Italia non può non assolvere al proprio obbligo di rispettare e proteggere il **diritto alla vita** e neppure esacerbare e aggravare tale inadempienza impedendo ad altri di intraprendere attività volte ad adempiere a tale obbligo fondamentale. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ritiene che il diritto alla vita riguardi un "diritto delle persone ad essere libere da atti ed omissioni che sono intesi o che potrebbero prevedibilmente causarne la morte innaturale o prematura" e "l'art. 6 garantisce questo diritto a tutti gli esseri umani, senza distinzione di alcun tipo, comprese anche le persone sospettate o condannate per i crimini più gravi". (CCPR/C/GC/36 par. 3)

Riguardo a questo obbligo morale, etico umano, l'adempimento di un dovere, vengono in rilievo le norme di diritto internazionale (*in primis* l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay e l'art. 10 della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo) che obbligano il comandante della nave a salvare le persone in pericolo ed a condurle, senza esporli ad ulteriori rischi, presso un *place of safety*, ossia un luogo dove il rispetto dei diritti fondamentali sia garantito.

E ancora rileva lo **stato di necessità**, che già ha portato i giudici ad escludere la responsabilità dei soccorritori ed allo stesso tempo affermare quella degli scafisti veri e propri. Da ultimo, perfino la **legittima difesa** è stata riconosciuta in capo ad alcuni migranti che si erano ribellati alla decisione del comandante, presa sulla base delle indicazioni del centro di coordinamento marittimo italiano, di ricondurli in Libia, esponendoli così al pericolo attuale di offese ingiuste per la vita e l'integrità fisica.

Il diritto alla vita deve prevalere sulla legislazione nazionale ed europea, sugli accordi bilaterali, sui protocolli d'intesa e su ogni altra decisione politica o amministrativa intesa a "combattere

⁶ Oltre a molte fonti in merito ciò è chiaramente dimostrato in un recente rapporto, datato 20 dicembre 2018, preparato congiuntamente dall'Ufficio dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani (OHCHR) e dalla Missione di Supporto dell'ONU in Libia (UNSMIL) ("*Disperata e pericolosa: Rapporto sulla situazione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati in Libia*").

l'immigrazione irregolare" principio peraltro ulteriormente espresso nelle clausole di riserva di cui all'art. 19 del Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, nonché nelle clausole di riserva di cui all'art. 14 del Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, entrambi a integrazione della Convenzione delle Nazioni Unite ratificato dall'Italia il 2 agosto 2006.

Non abbiamo bisogno di criminalizzare chi salva vite in mare ma abbiamo bisogno di solidarietà esigente per affrontare le politiche su migranti e rifugiati ma in modo serio. Se è necessario sostenere controlli di frontiera efficaci, umani e ordinati, occorre favorire l'integrazione nelle comunità ospitanti per cogliere i contributi positivi che vengono dati. Occorre sempre più facilitare la mobilità dei popoli e degli individui come espressione dell'interdipendenza globale e della fratellanza umana.

Le vere soluzioni passano attraverso vie di diplomazia e nonviolenza con una presenza costante e credibile in Europa dove è necessario ed urgente ricostruire relazioni di amicizia, comprensione e costruttivo confronto. E' urgente avere una visione ampia strutturale e non emergenziale:

- **Incentivare e favorire canali legali di migrazione affinché l'Europa sia per tutti un ambiente inclusivo in grado di facilitare l'integrazione dei migranti nella società, riconoscendo la realtà dell'interdipendenza tra i popoli. La pace e la prosperità, infatti, sono beni che appartengono a tutto il genere umano, sicché non è possibile goderne correttamente e durevolmente se esse vengono ottenute a danno di altri popoli e nazioni, violando i loro diritti o escludendoli dalle fonti del benessere.**
- **Promuovere i Corridoi umanitari come un modello di inclusione sociale basato sulla partecipazione di reti solidali sparse su tutti territori nazionali e con la possibilità di utilizzare più largamente la figura del visto umanitario in tutta Europa (modificando l'attuale disciplina dell'art. 25, Regolamento n. 810/2009) e con la sponsorship come canale di migrazione ed ingresso regolare nel continente europeo ed in Italia rivedere in tal senso la Legge Bossi Fini.**
- **Impegnarsi ad una revisione progressista del regolamento di Dublino: 1) con norme più flessibili rispetto alla competenza della procedura di asilo, eliminando il criterio del primo approdo e piuttosto facilitando l'incardinamento della richiesta e l'inserimento sociale dei migranti basandosi sui reali legami con uno Stato membro (famiglia, l'avervi già vissuto in precedenza o gli studi, semplificazione dei ricongiungimenti familiari etc); 2) con la previsione di un'equa e solidale ripartizione nella redistribuzione dei migranti prevedendo sanzioni efficaci per gli stati che non ottemperano a loro obblighi.**
- **Implementare il Global Compact for a Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) preparato sotto gli auspici delle Nazioni Unite.**

Resta imprescindibile presidio dei valori, della civiltà europea ed in particolare italiana il:

- Salvare la vita delle persone in pericolo in mare e in altri luoghi dove siano nel bisogno di soccorso, indipendentemente dalla loro origine e dal loro status, come dovere morale e giuridico che hanno tutti i membri della comunità internazionale.
- Tutelare ed offrire accoglienza e rifugio alle vittime dalle violenza bellica, da qualunque soggetto essa provenga, offrendo protezione ed in particolare impegnandosi alla liberazione dei rifugiati sottoposti a torture, trattamenti inumani e degradanti e a schiavitù in Libia.
- Offrire prontamente aiuti umanitari in Europa laddove vi sia emergenza come espressione del dovere di solidarietà internazionale. **Ogni porto europeo dovrebbe essere considerato PORTO SICURO!**

Auspichiamo che in sede di conversione del decreto sicurezza bis si ripensino queste norme inutili e dannose, mettendosi in ascolto delle tante voci della società civile che si stanno alzando, insieme, in questi giorni. Chiediamo, come dice il Papa, dialogo, cuori e porti aperti verso chi arriva qui per cercare un futuro migliore. Chiediamo alle istituzioni il coraggio di rinunciare a normative che costituiscono ad una inutile prova di forza, dimostrando un sussulto di umanità che renderebbe orgogliosi gli italiani.