

*Esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 2023
recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori
(Atto Camera 750)*

Memoria di Save the Children per la I Commissione "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni" e la IX Commissione "Trasporti, Poste e Telecomunicazioni" della Camera dei Deputati

19/01/2023

Tra le persone in fuga da guerre, crisi umanitarie, catastrofi naturali, povertà e regimi autoritari, una quota considerevole è costituita da bambini, bambine e adolescenti. Sono minori che si vedono privati del loro diritto al futuro, che lasciano i propri paesi d'origine con la famiglia o, come spesso accade, da soli. Solo nel 2021, sul totale dei 24.147 minori arrivati in Europa (Bulgaria, Grecia, Italia, Spagna, Malta e Cipro), il 71% erano minori soli. È probabile tuttavia che il numero sia più alto, se si tiene conto dei movimenti non registrati dalle istituzioni. Di alcuni minori, infatti, si perdono le tracce, perché in movimento verso i paesi del nord Europa, o perché spinti ad abbandonare il sistema di accoglienza, o perché, nei casi più estremi, reclutati nel circuito della tratta e dello sfruttamento.

Il Mediterraneo centrale continua ad essere una delle rotte migratorie più pericolose al mondo, dove secondo le statistiche dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) fra il 2014 e oggi sono annegate più di 20.000 persone.

Negli ultimi anni, le politiche restrittive attuate dall'Unione Europea e da molti Stati membri hanno avuto un impatto negativo soprattutto sui minorenni e sulle altre persone vulnerabili: le frontiere interne ed esterne sono diventate luoghi di transito pericolosi. Questo accade sia ai confini del Mar Mediterraneo, nei paesi di partenza – come tristemente e ben documentato da tutte le organizzazioni internazionali - e in acque libere; sia lungo i confini interni, dove i respingimenti illegali, anche di minori, sono diventati lo strumento principale per cercare di impedire ai migranti di attraversare le frontiere. Al contrario, gli Stati europei non hanno dimostrato di saper agire in modo coordinato, condividendo le responsabilità in materia.

Il decreto-legge in esame si pone in parziale continuità con le disposizioni in atto dal 2020, prevedendo tuttavia alcuni elementi di novità che rilevano in termini di aumentati rischi nella protezione delle persone a bordo, molto spesso minori e altrettanto frequentemente soli.

In particolare, il presente atto limita nei fatti l'attività di soccorso e ricerca in mare portata avanti dalle navi civili e può determinare serie violazioni del diritto internazionale ma, soprattutto e prima di ogni altra cosa, un ulteriore aumento dei rischi di morte per le persone coinvolte.

La previsione del raggiungimento del porto di sbarco “senza ritardo” rischia di mettere a repentaglio la possibilità di ulteriori salvataggi a cura della stessa imbarcazione, qualora si venisse a conoscenza di naufragi in prossimità. Tale evenienza, tuttavia, nella pratica si pone in netto contrasto con le normative e consuetudini internazionali, pena l'infrazione di tali previsioni da parte del capitano dell'imbarcazione coinvolta. La cosiddetta Convenzione SOLAS obbliga infatti il comandante di una nave - che sia in posizione tale da poter prestare assistenza - a procedere con tutta rapidità alle azioni di salvataggio, mentre la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, all'art. 98, dispone che ogni Stato esiga che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile, presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa.

Lo stesso trasferimento di naufraghi da una nave umanitaria all'altra, per rendere nuovamente possibile l'operatività di almeno una di esse, sembrerebbe essere in contrasto con le previsioni del decreto. Se così fosse, si tratterebbe di una limitazione fortemente penalizzante, oltre che contrastante i principi internazionali.

Allo stesso tempo, l'attuale prassi di assegnazione di porti di sbarco sempre più lontani dai luoghi degli incidenti costringe le imbarcazioni con i naufraghi a bordo, fra cui persone in grave stato di vulnerabilità, ad estenuanti e superflui viaggi in mare, quando si potrebbe utilmente ricorrere a porti molto più prossimi alle zone di intervento, prevenendo successivamente trasferimenti più consoni e nel rispetto dei diritti e dei bisogni delle persone coinvolte via terra. Bambine, bambini e adolescenti hanno diritto, come gli altri naufraghi, ad essere condotti al più presto in un porto sicuro: il contrario significa

esporli a rischi ulteriori e aggravare la loro condizione di vulnerabilità, impedendone l'accesso a diritti fondamentali. Sono minori che spesso arrivano nel nostro Paese soli, senza alcun familiare o adulto di riferimento al proprio fianco, e che provengono da contesti in cui hanno già vissuto violenza e povertà, hanno affrontato viaggi difficili e subito esperienze traumatiche.

Save the Children Italia da anni è presente alle frontiere e nei luoghi di sbarco, con attività di orientamento e supporto ai minori non accompagnati e ai nuclei familiari. E' a partire da questa esperienza diretta che più volte in questi anni abbiamo esortato le istituzioni, italiane ed europee, a mettere le esigenze dei minori e dei più vulnerabili al centro delle politiche migratorie.

Le sofferenze dei minori non possono essere prolungate e le dispute sulla ripartizione delle responsabilità tra Stati vanno risolte in tavoli negoziali e non devono mettere in nessun caso in condizioni di rischio o ritardare le operazioni di soccorso. Tale decisione si pone peraltro in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, Safety of Life at Sea (SOLAS) del 1974, ratificata dall'Italia con la L. n. 313 del 1980; e dalla Convenzione SAR di Amburgo del 1979, resa esecutiva dall'Italia con la L. n.147 del 1989 e alla quale è stata data attuazione con il D.P.R. n. 662 del 1994, secondo le quali i capitani delle navi che hanno soccorso naufraghi in mare debbano essere liberati quanto prima dall'obbligo di salvataggio e con la minima deviazione dalla rotta prevista. Ma non solo, la stessa risoluzione MSC 167/78 del 20 maggio 2004 recante le linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare, ad opera dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), prevede che la nave impegnata in operazioni di soccorso non possa essere soggetta a ritardi ingiustificati, né ad oneri finanziari o difficoltà di altra natura per il fatto di aver prestato soccorso.

Analogamente, la sentenza n. 6626/2020 della sez. III della Cassazione penale richiama, sulla base del diritto internazionale, come "Le Parti devono assicurare il coordinamento e la cooperazione necessari affinché i capitani delle navi che prestano assistenza imbarcando persone in pericolo in mare siano dispensati dai loro obblighi e si discostino il meno possibile dalla rotta prevista, senza che il fatto di dispensarli da tali obblighi comprometta ulteriormente la salvaguardia della vita umana in mare".

Non da ultimo, la previsione di raccolta dati ai fini delle richieste di protezione internazionale direttamente a bordo della nave, dopo un'informativa, non appare legittima. Rispetto a tale responsabilità, vale la pena ricordare il [caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), rispetto al quale la Corte europea dei diritti umani ha sentenziato come il personale di bordo non possedesse le competenze necessarie per la raccolta di domande individuali. In aggiunta, e qui si conclude la disamina, il presente decreto-legge sembrerebbe valicare la competenza italiana in merito, cercando di normare l'operato a bordo di navi spesso battenti bandiera di altri Stati e, dunque, soggette ad altre legislazioni nazionali.

Per tutte queste ragioni Save the Children auspica che il decreto-legge, nella sua formulazione attuale, non venga convertito. Riteniamo invece urgente e improrogabile un impegno diretto delle istituzioni italiane, degli Stati membri e dell'UE per la costituzione di un sistema strutturato, coordinato ed efficace di ricerca e soccorso per salvare vite umane nel Mediterraneo centrale. I minori - e in particolare quelli che viaggiano da soli, senza alcun adulto di riferimento al loro fianco - sono tra i soggetti più vulnerabili in questi contesti e vanno protetti. Qualsiasi altra considerazione di politica migratoria non può che venire dopo: i minorenni sono prima di tutto bambine, bambini e adolescenti e i loro diritti devono essere rispettati in ogni momento, dal momento del salvataggio a tutto ciò che avviene dopo il loro sbarco. È necessario quindi che l'UE e gli Stati membri garantiscano a tutti i migranti in difficoltà in mare un'assistenza rapida ed efficace, anche attraverso adeguate pattuglie marittime e sostenendo le operazioni SAR effettuate da navi commerciali o umanitarie private, garantendo nel contempo un rapido sbarco in un porto sicuro. È altresì indispensabile garantire l'evacuazione di emergenza dai centri di detenzione in Libia, ufficiali e non, verso Paesi dove i diritti umani sono rispettati, incluso il diritto di ottenere protezione internazionale, canali umanitari e vie di accesso sicure e legali all'Europa.

