volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il blocco navale secondo Meloni

Autore: Luca Masera

Lo formula del "blocco navale" per fermare gli arrivi in Italia ha rappresentato uno degli slogan più usati da Giorgia Meloni nella campagna elettorale del 2022, quando si trattava di proporre soluzioni in tema di immigrazione. Cosa ci fosse dietro questo slogan, non è mai stato chiaro. Il termine "blocco navale" evoca contesti bellici, essendo, secondo il diritto internazionale, un modo per iniziare un conflitto nei confronti di chi lo subisce. Nessuno vuole dichiarare guerra alla Libia, rispondeva con fare ironico l'attuale Presidente del Consiglio a chi le chiedeva cosa intendesse per "blocco navale" e nei confronti di chi lo volesse esercitare. D'altra parte, anche la soluzione più *soft*, cioè quella di intercettare in acque internazionali le imbarcazioni provenienti dalle coste africane e riportare i migranti nei luoghi di provenienza, era impossibile da mettere in atto, perché già dichiarata illegittima dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in una storica sentenza del 2012 (sentenza *Hirsi*): riportare un soggetto (quale che sia il suo *status* giuridico) verso un Paese nel quale è esposto al rischio (nel caso della Libia, la certezza) di subire tortura o trattamenti inumani, è una condotta che comporta la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (l'articolo che appunto vieta la tortura ed i trattamenti inumani o degradanti), e non può essere praticata dalla nostre forze dell'ordine o dai nostri militari. Di fronte a questo argomento l'allora candidata *premier* rispondeva con una sprezzante alzata di spalle, individuando nei giudici il vero ostacolo alla concreta implementazione del suo progetto, e promettendo che il suo arrivo al Governo avrebbe cambiato le cose, anche rispetto a ciò che è o meno consentito fare in materia di immigrazione.

Arrivata al Governo, Giorgia Meloni ha dovuto fare i conti con la realtà. **Il blocco navale, inteso come intercettazione in acque internazionali e respingimento dei migranti provenienti dalle coste africane, è una pratica che, dopo il 2012, non è più ammessa**. Qualcuno, a Palazzo Chigi, deve averla convinta che lo slogan della campagna elettorale era irrealizzabile, ma ovviamente questo non si poteva riconoscere, e **bisognava inventarsi qualcosa, trovare qualche misura che in qualche modo assomigliasse a un blocco navale**, o perlomeno potesse essere venduta come tale nei talk-show.

Il decreto Piantedosi, del gennaio 2013, è il primo tentativo in questa direzione. Non potendo respingere i migranti, ci si concentra sui soccorritori, le famigerate ONG già oggetto di attenzione nel periodo del governo Conte 1 e della strategia dei porti chiusi del Ministro Salvini. L'obiettivo di questo primo decreto è chiaro: **non potendo impedire le attività di soccorso, si fa di tutto per ostacolarle, varando una disciplina farraginosa e di dubbia compatibilità con le fonti internazionali**, e costringendo le navi delle ONG a lunghissimi viaggi per sbarcare i naufraghi nei porti indicati dal Ministero dell'interno.

Dopo più di tre anni, quali sono gli esiti? **Da un punto di vista giudiziario, la sconfitta della linea governativa è totale**: sono ormai moltissimi i provvedimenti di tribunali di ogni

parte d'Italia che annullano le sanzioni amministrative e i fermi erogati in applicazione del decreto, in quanto gli ordini violati dalle ONG (quasi sempre, l'ordine impartito dalle autorità italiane di cooperare con la Guardia costiera libica, che chiede la consegna dei naufraghi soccorsi) sono illegittimi, essendo contrari alle norme del diritto internazionale del mare che impongono di sbarcare i soccorsi in un *place of safety,* cioè in un luogo dove non rischino violenze e torture. **Per vedere riconosciute le proprie ragioni, tuttavia, le ONG devono continuamente ricorrere al contenzioso giudiziario**, costoso in termini di tempo (le navi rimangono ferme anche diverse settimane in attesa della decisione dell'autorità giudiziaria) e di denaro, così come assai onerose sono le lunghe tratte di mare che le navi ONG sono costrette a percorrere per poter sbarcare i migranti. La combinazione di tali fattori ha fatto sì che, rispetto al passato, **il numero delle navi ONG attive nell'attività di soccorso è diminuito**, mentre è aumentato dall'inizio dell'anno il numero di persone che hanno trovato la morte nel Mediterraneo centrale.

Ora, nell'ennesimo disegno di legge-sicurezza presentato alle Camere dal Governo, viene proposta una nuova versione del blocco navale secondo questo Governo, una sorta di Piantedosi-bis, che vede **sempre le navi del soccorso umanitario tra gli avversari** di cui ostacolare l'operato. La norma di cui si propone l'introduzione prevede che «fatto salvo il rispetto dei trattati e degli accordi internazionali, **nei casi di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, l'attraversamento del limite delle acque territoriali può essere temporaneamente interdetto con delibera del Consiglio dei ministri** su proposta del Ministro dell'interno». Viene poi chiarito che «costituiscono minaccia grave: *a)* il rischio concreto di atti di terrorismo o di infiltrazione di terroristi sul territorio nazionale; *b)* la pressione migratoria eccezionale tale da compromettere la gestione sicura dei confini; *c)* le emergenze sanitarie di rilevanza internazionale; *d)* gli eventi internazionali di alto livello che richiedano l'adozione di misure straordinarie di sicurezza». La delibera che interdice il transito deve specificare i motivi dell'interdizione, la tipologia di imbarcazioni nei cui confronti l'interdizione opera, e la durata dell'interdizione, che comunque non può essere superiore a trenta giorni, prorogabile di ulteriori trenta giorni, fino ad un massimo di sei mesi. Si prevede poi che «i migranti eventualmente a bordo di imbarcazioni sottoposte all'interdizione possono essere condotti anche in Paesi terzi diversi da quello di appartenenza o provenienza con i quali l'Italia ha stipulato appositi accordi o intese che ne prevedono l'assistenza, l'accoglienza o il trattenimento in strutture dedicate, ove operano organizzazioni specializzate nei settori della migrazione e dell'asilo, anche ai fini del rimpatrio nel Paese di appartenenza». Infine, in caso di violazione dell'interdizione, si prevede un articolato micro-sistema sanzionatorio, con elevate sanzioni ammnistrative pecuniarie (sino a 50.000 euro), e fermo e confisca della nave in caso di reiterazione della violazione.

Volendo abbozzare qualche considerazione, è il caso prima di tutto di ricordare che **la possibilità di «limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica» già esiste** a legislazione vigente, essendo stato introdotto nel nostro ordinamento dal cd. decreto Lamorgese, dell'autunno 2020, e poi

confermato dal decreto-Piantedosi del 2023; anche nel caso della norma vigente, si prevede poi che **il divieto possa essere disposto solo nel rispetto delle Convenzioni internazionali in tema di diritto del mare**. Forse proprio questo è il motivo per cui, da tre anni a questa parte, il Governo, che ora dice di voler introdurre finalmente il "blocco navale", non ha mai utilizzato tale possibilità, già ora disponibile secondo la legge. Il problema è che **il diritto internazionale consente di vietare l'ingresso nelle acque territoriali solo quando si configuri un "passaggio non inoffensivo"**, e tale può intendersi l'ingresso, per quanto riguarda le ipotesi concernenti i migranti, solo quando l'imbarcazione voglia e cerchi di sottrarsi all'ispezione o al controllo da parte delle autorità nazionali, non certo quando un'imbarcazione abbia operato un soccorso in alto mare, e chieda allo Stato dove si trova il *place of safety* più vicino di potervi sbarcare i migranti soccorsi.

La nuova norma parrebbe vorrebbe provare a risolvere questo problema, specificando, come visto sopra, che **l'interdizione può essere disposta in casi di «pressione migratoria eccezionale, tale da compromettere la gestione sicura dei confini»**. Ma cambia davvero qualcosa rispetto alla situazione attuale? A noi pare che la risposta sia negativa, per due fondamentali ordini di ragioni. Anzitutto, non bisogna dimenticare come, quali che siano i motivi che la normativa interna pone a base della possibilità di emanare un'interdizione all'ingresso, questa è legittima, solo a condizione che rispetti il diritto internazionale del mare, e in particolare l'art. 19 della Convenzione di Montego Bay, ove è precisato come vada inteso il concetto di «passaggio inoffensivo»: poco importa, insomma, quali siano i presupposti previsti dalla normativa interna, posto che **la materia è regolata da convenzioni internazionali, al cui rispetto è condizionata la validità della disciplina nazionale**. Inoltre, è ovvio che la pressione migratoria "eccezionale" non può essere semplicemente asserita dal Governo, ma deve essere riscontrata da elementi di fatto concreti, che attestino la natura appunto "eccezionale" del fenomeno; e quindi, salvo casi che abbiano davvero tali caratteristiche (e che sostanzialmente possono essere ricondotti a ipotesi in cui una guerra o una catastrofe naturale provochi un "eccezionale" afflusso di stranieri sulle nostre coste), l**a norma risulta nella realtà dotata di scarsissime possibilità applicative**.

La novità più evidente della nuova disciplina parrebbe consistere, invece, nella previsione (questa sì inedita) che i migranti a bordo delle imbarcazioni cui è vietato l'ingresso possano essere condotti in Paesi terzi, con i quali l'Italia abbia stabilito accordi in tal senso. Se ad un primo sguardo la norma pare introdurre una novità significativa (prevedendo espressamente la possibilità di esternalizzare la gestione dei migranti diretti verso le nostre coste), in realtà si tratta, anche in questo caso, di una **disposizione di cui ci pare molto dubbia la reale portata innovativa rispetto alla disciplina vigente**. L'accordo concluso con l'Albania mostra che già oggi è possibile stabilire accordi con Paesi terzi relativi al trattenimento di stranieri soccorsi in acque internazionali (come nella prima fase dell'accordo italo-albanese) o trasferiti da CPR siti in Italia (come previsto dopo le modifiche del 2025 alla legge di ratifica dell'accordo). Il

problema se mai, come ben noto, è valutare se tali accordi siano compatibili con il diritto dell'Unione europea (tra poche settimane la Corte di giustizia si esprimerà al riguardo) e con il diritto internazionale, e in particolare con il principio del divieto di *refoulement* verso Paesi non sicuri; ma in presenza di un accordo con un Paese terzo, e di una legge nazionale di ratifica di tale accordo, la possibilità di esternalizzare l'accoglienza e/o la detenzione di stranieri non necessita di una norma nazionale che espressamente e in via generale preveda la possibilità di stipulare tali accordi, e dunque la nuova norma si rivela in sostanza superflua, quello che conta essendo se e quali accordi l'Italia davvero stipulerà con Paesi terzi sul modello di quello concluso con l'Albania. Il nuovo "blocco navale" che il Governo propone al Parlamento di introdurre non è, insomma, poi così diverso da quello che già oggi sarebbe possibile fare, sulla base della normativa vigente. **La disciplina dei soccorsi in mare e della gestione delle acque deve però muoversi all'interno del perimetro delle norme internazionali in materia, che impediscono di respingere verso Paesi non sicuri i migranti provenienti dalle coste africane**: quando questa semplice constatazione verrà finalmente compresa da chi sta al Governo, sarà sempre troppo tardi.

Nel frattempo, e se la nuova norma verrà approvata, non è difficile ipotizzare che il Governo proverà a interdire l'ingresso delle ONG, invocando la "pressione migratoria eccezionale" prevista dalla nuova disposizione; così come è altrettanto facile prevedere che eventuali interdizioni all'ingresso saranno ritenute illegittime dall'autorità giudiziaria, vuoi perché i flussi migratori non sono eccezionali, vuoi perché il divieto di ingresso è contrario per altri profili al diritto internazionale. È uno schema che conosciamo bene, e che abbiamo descritto sopra in relazione al decreto Piantedosi e ai fermi delle navi delle ONG: **si emettono ordini palesemente illegittimi, che vengono puntualmente annullati in sede giurisdizionale, ma intanto le navi sono state sanzionate (se non anche sottoposte a sequestro), e quando arriva la bocciatura giudiziaria si può sempre gridare all'ingerenza dei giudici di sinistra nelle politiche del Governo**. Ormai purtroppo ci siamo abituati, ma è uno schema del tutto incompatibile con lo Stato di diritto, dove la pubblica amministrazione dovrebbe adeguarsi a quanto stabilito dall'autorità giudiziaria, senza continuare a adottare provvedimenti già dichiarati illegittimi. Questo è in effetti quanto normalmente avviene anche oggi: per fare un esempio, se la magistratura stabilisce che determinate modalità di accertamento della velocità non sono conformi a quanto previsto dal codice della strada, l'autorità di polizia non continua a emanare sanzioni per eccesso di velocità che poi vengono annullate, ma cambia modalità di accertamento. Per l'immigrazione e le ONG, questo non avviene, e pur di fronte a numerosi casi di sanzioni alle ONG annullate dai Tribunali, si continuano a emanare sanzioni del medesimo tenore. L'importante è tenere le ONG lontane dal mare, e a livello comunicativo poter affermare di non rimanere inerti; che poi ciò avvenga minando l'equilibrio tra poteri, non è constatazione che pare interessare molto a questo Governo, che rispetto a tale equilibrio non manca occasione per mostrare la propria insofferenza.