



Corso di formazione per i docenti

“La mobilità umana: tra passato, presente e futuro”

Mobilità umana e giustizia globale

Introduzione

La mobilità umana è un fenomeno che da sempre accompagna la storia dell'umanità e che ha influito sulla modernizzazione delle società occidentali e sulla nascita di nuove comunità statuali. In un'epoca caratterizzata da una profonda interdipendenza tra le diverse aree del mondo, le migrazioni internazionali si pongono come uno dei principali fattori di trasformazione delle società. Tale fenomeno, rappresenta una manifestazione tangibile della globalizzazione, poiché in un contesto sempre più interconnesso, esso ha implicazioni di carattere economico, politico, sociale e culturale sull'intero sistema mondiale.

Migrazione è un termine che fa riferimento ad un fenomeno che è, innanzitutto, demografico, poiché produce un'ampia varietà di movimenti all'interno e tra le regioni del mondo e modifica in maniera irreversibile la composizione della popolazione, tanto nel paese di partenza, quanto in quella di arrivo. Si tratta di spostamenti che coinvolgono persone di ogni estrazione e provenienza e che hanno un impatto ancora più importante in quelle società caratterizzate da invecchiamento e declino demografico.

Breve cenno alle grandi migrazioni della storia

Le migrazioni sono una costante della storia umana: «la sedentarietà, sostiene Hans Enzensberger, non fa parte delle caratteristiche genetiche della nostra specie». Non vi è epoca storica che non abbia conosciuto movimenti migratori, né area del pianeta che non ne sia stata investita. Infatti, spesso la ricerca di condizioni di vita migliori ha spinto, singoli, gruppi o intere popolazioni a lasciare il proprio paese. Ma se quella economica fu la causa principale dei movimenti migratori, accanto ad essa altre ragioni diedero impulso al fenomeno: guerre, conflitti sociali, intolleranza religiosa. Dalla diaspora del popolo ebraico, conseguente alla conquista romana della Palestina, fino al dramma recente dei popoli curdo, vietnamita, tamil ed eritreo: la storia del genere umano è segnata da questi dolorosi spostamenti collettivi.

Le intense migrazioni di popoli, hanno determinato forti cambiamenti, nei quali elementi di distruzione si sono accompagnati a elementi costruttivi: le migrazioni dei “Barbari” dall'Asia centrale verso

Occidente nel Medio Evo (Mongoli, Visigoti, Unni, ecc.), il passaggio dello stretto di Bering e il popolamento dell'America, le straordinarie migrazioni che dall'Asia meridionale hanno riempito progressivamente le migliaia di isole dell'Oceania (i "Vikings d'Oriente"), le migrazioni degli Spagnoli in America Latina all'epoca della Conquista, le migrazioni europee nel Nord America nell'800 e nel '900, infine le immigrazioni recenti di popoli del Terzo Mondo in Europa e in America.

Durante gli anni 50 e 60 del secolo scorso, in Europa le migrazioni hanno assolto ad una funzione precisa, quella di fornire ai paesi che ne avevano bisogno la manodopera necessaria alla ricostruzione post-bellica ed al successivo lungo periodo di espansione. Con lo sviluppo dell'economia industriale si è assistito a migrazioni di popolazioni da uno spazio periferico verso uno spazio centrale dell'economia capitalista, con la prospettiva di un lavoro manuale dipendente.

Negli anni '70, la recessione economica che colpì l'Europa, portò all'assunzione di politiche migratorie più restrittive, che da una parte, frenavano parzialmente l'arrivo di persone extraeuropee, e dall'altra incoraggiavano i rimpatri. Dalla fine degli anni '80, in seguito ai processi di democratizzazione che hanno coinvolto i paesi dell'Europa dell'Est, è stata riconosciuta la libertà di espatrio. Ciò ha reso possibile un importante flusso migratorio Est-Ovest¹.

Global Compact delle Nazioni Unite sulle Migrazioni: per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

Il dipartimento dell'Onu per gli Affari economici e sociali, in un rapporto del 2019, ha stimato un incremento significativo, rispetto al 2010, dei migranti nel mondo. Un fenomeno, dunque, sempre attuale che gli Stati sono chiamati a gestire spesso con difficoltà.

Secondo, **P. Lorenzo Prencipe**, Presidente dello CSER (Centro Studi Emigrazione Roma) dei Padri Scalabriniani: «Per gestire adeguatamente il mondo delle migrazioni bisogna abbandonare le soluzioni settoriali, unilaterali e nazionaliste ed elaborare approcci globali capaci di tener conto allo stesso tempo della globalità degli attori coinvolti nei processi migratori, della globalità degli aspetti economici, sociali, giuridici, politici, educativi, culturali, religiosi che accompagnano le migrazioni nelle diverse regioni del mondo, della necessità di superare la scala nazionale per elaborare politiche comuni»².

Nella stessa ottica, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, riconoscendo la necessità di intervenire, attuando un approccio globale, e ritenendo il fenomeno migratorio, una questione importante per l'agenda internazionale, ha adottato, il 19 settembre 2016, la "*Dichiarazione di New York per i Migranti e Rifugiati*"³. Attraverso l'adozione di tale testo, i leader dei 193 Stati membri hanno espresso la volontà di garantire la salvezza delle vite, la protezione delle persone, la salvaguardia dei diritti umani, la condivisione delle responsabilità e degli oneri, il potenziamento della *governance* dei flussi migratori. A tal fine è stato attuato un ampio percorso di consultazione con le più rilevanti istituzioni pubbliche e private coinvolte, seguito da negoziati intergovernativi che hanno prodotto il "*Global*

¹ <http://www.cestim.it>

² Prencipe L., L'Italia tra emigrazione e immigrazione. I luoghi della memoria e il ruolo del Museo nazionale dell'Emigrazione Italiana, reperibile al link: https://www.ponteventreculturas.com.br/revista/luoghi_della_memoria.pdf.

³ Testo integrale al link https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf.

*Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare*⁴). Il Global Compact rappresenta il primo accordo internazionale negoziato tra governi sotto l'egida delle Nazioni Unite che comprende tutte le dimensioni della migrazione internazionale. Fonda le sue radici nel quadro normativo esistente sui diritti umani.

Il Global Compact per la Migrazione, è stato adottato da 164 paesi tra i quali non compare l'Italia, e mira all'individuazione di procedure e alla definizione di impegni condivisi da parte della comunità internazionale, al fine di una migliore gestione dei fenomeni migratori a livello globale e della valorizzazione della mobilità umana quale motore dei processi di sviluppo sostenibile. In particolare, il Global Compact per la Migrazione è orientato a:

- Stabilire principi, impegni e intese tra gli Stati Membri in materia di migrazione internazionale in tutte le sue dimensioni;
- Offrire un importante contributo alla *governance* globale e rafforzare il coordinamento intergovernativo rispetto ai fenomeni migratori;
- Presentare politiche condivise di cooperazione internazionale in materia di mobilità umana;
- Affrontare in maniera congiunta le molteplici dimensioni della migrazione internazionale.

L'accordo, inoltre, stabilisce 23 obiettivi che dovrebbero orientare l'operato dei governi attraverso azioni e buone pratiche, volte, ad esempio a: ridurre le vulnerabilità nel percorso migratorio; a prevenire, combattere ed eliminare il traffico di esseri umani nel contesto della migrazione internazionale; gestire le frontiere in un modo integrato, sicuro e coordinato; salvare vite e stabilire degli sforzi internazionali coordinati per i migranti dispersi.

Si tenga presente, tuttavia, che il suddetto accordo non ha carattere vincolante.

L'Agenda Europea sulla Migrazione: l'approccio UE alla politica di migrazione.

In linea con quanto stabilito all'art. 79 del TFUE, l'Unione Europea sviluppa una politica comune per le migrazioni, volta ad assicurare, in ogni fase, una gestione efficace dei flussi, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Spetta al Parlamento Europeo e al Consiglio, definire le condizioni di ingresso e soggiorno e le norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare. Spetta, inoltre, ai medesimi organi, la definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Gli Stati membri conservano, tuttavia, la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

I flussi migratori record che hanno interessato l'UE nel 2015 hanno indotto la Commissione Europea a presentare un documento programmatico, l'Agenda Europea sulle migrazioni, al fine di affrontare la

⁴ Testo integrale al link <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.

crisi migratoria in modo efficace, equo e stabile, delineando le politiche dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo per il periodo 2015-2019. Successivamente è stata adottata da parte della Commissione una Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 27 settembre 2017 e una serie di rapporti⁵ che hanno man mano esaminato lo stato di avanzamento dell'attuazione dell'Agenda europea. A tal fine, l'Unione ha provveduto ad attuare misure sia immediate che di lungo termine attingendo ai trattati e ad altri strumenti giuridici e finanziari. In particolare, l'Agenda, ha previsto azioni nell'ambito della dimensione interna della politica di migrazione e attività alle frontiere esterne dell'UE. Per quel che concerne le misure urgenti, esse hanno riguardato gli Stati Membri posti sulle frontiere esterne, favorendo un maggior coinvolgimento delle principali Agenzie europee (**Frontex**, riformata e ridenominata Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea; **EASO** – Ufficio europeo per l'asilo; **Europol**, l'Agenzia europea per il contrasto al crimine) nelle attività di controllo delle frontiere e di gestione degli sbarchi, oltreché nelle procedure di asilo⁶.

Le migrazioni nel mondo

Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, l'UNHCR, sono circa 70,8 milioni le persone oggi costrette a mettersi in viaggio. Di queste, 40,3 milioni vivono sfollate nel proprio paese. Ci sono poi più di 25,9 milioni di rifugiati fuggiti all'estero e 3,5 milioni di richiedenti asilo⁷. Circa l'80% dei rifugiati sono accolti in paesi limitrofi a quelli dai quali scappano. Si pensi che circa il 57% dei rifugiati registrati dall'UNHCR provengono solo da tre paesi, Siria (6,7 milioni), Afghanistan (2,7 milioni) e Sud Sudan (2,3 milioni).

Dal 2015 il contesto europeo è profondamente cambiato, poiché si stanno sempre più radicando in Europa pericolose tendenze razziste e xenofobe sebbene il numero degli arrivi irregolari di migranti e richiedenti asilo sia diminuito sia nell'UE che in Italia. Infatti, nel 2018 gli attraversamenti irregolari delle frontiere europee hanno raggiunto il livello più basso degli ultimi 5 anni, registrando una riduzione del 27% degli arrivi rispetto al 2017⁸. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati Membri dell'Unione europea (Frontex) delinea un cambiamento dei flussi migratori verso l'Europa. Infatti, a fronte di una riduzione dei flussi provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente attraverso il Mediterraneo centrale, dovuto in gran parte ai controversi accordi con la Libia, gli arrivi in Spagna provenienti dal Mediterraneo occidentale sono invece raddoppiati rispetto al 2017 passando da 22.130 a 58.569 migranti.

⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, Bruxelles, COM(2019) 126 final, del 06/03/2019, reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf.

⁶ Per ulteriori approfondimenti si veda il Dossier redatto dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei Deputati. “*Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione*”, reperibile al link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01105820.pdf>.

⁷ <https://www.unhcr.it/risorse/statistiche>.

⁸ FRONTEX, *Risk Analysis for 2019*, p. 8, reperibile al seguente link: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf.

Va considerato che in Italia, dal 1 gennaio al 21 febbraio 2020, sono sbarcati via mare 2065 migranti di cui 382 minori non accompagnati⁹.

Per quel che concerne la rotta balcanica, a seguito dell'accordo UE con la Turchia del 2016, vi è stata una forte riduzione degli arrivi via terra verso l'Europa. Infatti, secondo i dati pubblicati da Frontex, sono stati circa 5.869 i migranti che nel 2018 hanno tentato di raggiungere l'Europa passando per i Balcani, con una diminuzione del 52% rispetto al dato dell'anno precedente quando gli attraversamenti irregolari sono stati 12.179¹⁰.

Occorre, inoltre, menzionare le intense migrazioni che stanno caratterizzando le popolazioni dell'America Latina. Definita "la Ruta andina", la rotta migratoria che venezuelani e colombiani seguono fino ad arrivare in Perù, Cile e Argentina. Sebbene, la maggior parte della popolazione latina preferisca migrare nei paesi limitrofi, negli ultimi anni l'Europa ha registrato un considerevole aumento di migranti provenienti dal Venezuela¹¹.

Migrazioni italiane

Dal punto di vista delle migrazioni internazionali, l'Italia rappresenta un caso particolarmente interessante, poiché si registrano al contempo migrazioni in entrata ed in uscita dal Paese¹². Sono ancora considerevoli, le migrazioni interne¹³ che spesso seguono la storica direttrice Sud-Nord, sebbene, sussistano sul territorio anche movimenti con direzioni diverse all'interno delle regioni. Per quanto attiene le migrazioni interne, le direzioni e la portata dei flussi hanno registrato sia continuità che mutamenti di rilievo. Per le persistenze il caso più significativo è rappresentato dal Mezzogiorno che non ha mai cessato di svolgere il suo ruolo di area di emigrazione sia pure con intensità variabili nei diversi periodi e una ripresa significativa nel corso dell'ultimo quindicennio. I mutamenti trovano invece l'esempio più evidente nelle regioni del Nord-Est che, avendo perduto già nel corso degli anni Sessanta il ruolo di bacino di mano d'opera per l'industria del "triangolo industriale"(Genova, Milano, Torino), sono diventate meta principale dei flussi migratori dal Mezzogiorno.

Tale connotazione del Paese è particolarmente evidente, allo stato attuale, con la presenza di oltre 5 milioni di cittadini italiani all'estero e di oltre 5 milioni di cittadini stranieri soggiornanti in Italia.¹⁴ Dall'ultimo rapporto Istat sulle migrazioni si registra un aumento dell'1.2% degli italiani che decidono di trasferirsi all'estero¹⁵. Si consideri, che negli ultimi dieci anni, sono circa 816mila le persone

⁹ Cruscotto statistico del 21 febbraio 2020 reperibile al seguente link:

http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_21-02-2020.pdf.

¹⁰ FRONTEX, *Risk Analysis for 2019*, p. 9.

¹¹ Per approfondimenti si veda IOM World Migration Report 2018 reperibile in disponibile al link:

https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf.

¹² PUGLIESE E., *Le nuove migrazioni italiane: il contesto e i protagonisti*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2015.

¹³ Il volume della mobilità interna totale è di 1 milione 358 mila trasferimenti (+1,8%). ISTAT, Statistiche Report 2019, disponibile al link: https://www.istat.it/it/files/2019/12/REPORT_migrazioni_2018.pdf.

¹⁴ Dati ISTAT disponibile al link: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1.

¹⁵ Nel 2018 infatti le cancellazioni anagrafiche per l'estero sono state 157 mila: di queste, quasi tre su quattro riguardano emigrati italiani (117 mila, +1,9%). Guardando invece alle iscrizioni anagrafiche dall'estero sono state circa 332mila, per la prima volta in calo rispetto all'anno precedente (-3,2%) e nel 2018 il calo degli immigrati in Italia provenienti dall'Africa è pari al -17%. ISTAT, Statistiche report 2019, reperibile al seguente link: https://www.istat.it/it/files/2019/12/REPORT_migrazioni_2018.pdf.

emigrate dall'Italia, di cui il 53% è in possesso di un titolo di studio medio-alto. Si stima, inoltre, che ad emigrare all'estero siano principalmente cittadini italiani provenienti dalle regioni del nord¹⁶.

Nel 2018 il Regno Unito continua ad accogliere la maggioranza degli italiani emigrati all'estero (21 mila), seguono Germania (18 mila), Francia (circa 14 mila), Svizzera (quasi 10 mila) e Spagna (7 mila). In questi cinque paesi si concentra complessivamente il 60% degli espatri di concittadini. Tra i paesi extra-europei, le principali mete di destinazione sono Brasile, Stati Uniti, Australia e Canada (nel complesso 18 mila).

Le politiche di rimpatrio

Un fenomeno di mobilità umana, è rappresentato, altresì, dai rimpatri e dai rimpatri volontari assistiti. Il migrante che arrivato in Italia non presenta i requisiti necessari all'ottenimento di un permesso di soggiorno può essere rimpatriato. L'unica eccezione è rappresentata dai minorenni, dagli apolidi o da coloro che sono ancora in attesa della decisione della Commissione Territoriale¹⁷, in merito alla propria richiesta di protezione internazionale.

L'art. 3, par 3, della Direttiva Rimpatri¹⁸ definisce il rimpatrio come: "Il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente: 1) nel proprio paese di origine, o 2) in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o 3) in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato".

La normativa, inoltre, prevede la possibilità di rimpatrio anche per coloro che hanno ricevuto un diniego alla richiesta di asilo, coloro che hanno il permesso di soggiorno scaduto e non rinnovabile e per coloro che non hanno mai presentato domanda di protezione facendo perdere le loro tracce. La Corte di giustizia dell'Unione europea a maggio 2019 ha però stabilito che un migrante in fuga da un

¹⁶ Le regioni italiane da cui si emigra di più – In valore assoluto è la Lombardia, con un numero di cancellazioni anagrafiche per l'estero pari a 22 mila, seguono Veneto e Sicilia (entrambe oltre 11 mila), Lazio (10 mila) e Piemonte (9 mila). In termini relativi, rispetto alla popolazione italiana residente nelle regioni, il tasso di emigratorietà più elevato si ha in Friuli-Venezia Giulia (4 italiani su 1.000 residenti), Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (3 italiani su 1.000), grazie anche alla posizione geografica di confine che facilita i trasferimenti con i paesi limitrofi. Tassi più contenuti si rilevano nelle Marche (2,5 per 1.000), in Veneto, Sicilia, Abruzzo e Molise (2,4 per 1.000). Le regioni con il tasso di emigratorietà con l'estero più basso sono Basilicata, Campania e Puglia, con valori pari a circa 1,3 per 1.000. ISTAT, Statistiche report 2019, reperibile al seguente link: https://www.istat.it/it/files/2019/12/REPORT_migrazioni_2018.pdf.

¹⁷ Le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale hanno il compito di valutare le domande di asilo dei richiedenti asilo.

¹⁸ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=IT>.

territorio in cui rischia di essere torturato o perseguitato non può essere rimpatriato nel suo paese d'origine, anche nel caso in cui abbia perso lo status di rifugiato¹⁹.

In linea con quanto stabilito dalla Direttiva Ue 115/2008, sussistono tre diverse modalità per rimpatriare un migrante irregolare. La prima è il rimpatrio forzato, la seconda è l'espulsione con obbligo di lasciare il paese con mezzi propri e la terza è il ritorno volontario. Per quel che concerne il rimpatrio forzato, esso ha un costo elevato per lo stato che deve "riaccompagnare" il migrante nel suo paese di origine. Tale accompagnamento coatto avviene con voli charter e un grosso dispiegamento di forze. Si arriva a spendere fino a 8mila euro per ogni migrante. Per quel che riguarda l'espulsione, essa non presenta costi onerosi per lo stato, tuttavia, tale modalità non risulta essere molto efficace. Infatti, spesso, i migranti espulsi, a cui viene intimato di tornare in patria con mezzi propri, rimangono in Italia, facendo perdere le proprie tracce. Attualmente l'Italia ha stretto accordi bilaterali di rimpatrio con Marocco, Tunisia, Egitto e Nigeria, ma non con altri stati dell'Africa da cui partono i flussi migratori.

Ogni rimpatrio, che può comprendere un numero molto limitato di persone, avviene sotto la supervisione del "Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"²⁰, con conseguente rapporto da fornire al Ministero dell'Interno.

A tal riguardo, va considerato che la recente abrogazione della protezione umanitaria, ha costituito un aumento degli stranieri irregolari sul territorio italiano. Si stima, che a gennaio 2020, ci fossero circa 600.000 stranieri irregolari in tutta Italia. Si consideri che ai ritmi attuali, l'Italia riesce a rimpatriare circa 7.000 persone l'anno e che, dunque, occorrerebbero oltre ottanta anni per rimpatriare il numero attuale di stranieri irregolari sul territorio.

Una forma di ritorno volontario, è il ritorno volontario assistito che rappresenta un'opportunità per i cittadini di Paesi terzi di fare ritorno in patria attraverso progetti personalizzati, implementati da OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni²¹ ed altri partner del terzo settore, per ciascun migrante in considerazione dei bisogni individuali e/o familiari. Possono accedere al programma di rimpatrio assistito cittadini presenti in Italia e provenienti da Paesi terzi (no EU), a prescindere dallo status giuridico. Si consideri che tali progetti, assistono, anche finanziariamente, il migrante nel percorso di reinserimento sociale ed economico nel Paese di provenienza. I progetti di RVA&R - Ritorno Volontario Assistito con Reintegrazione sono promossi dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, finanziati con risorse economiche europee e/o nazionali ed attuati da organizzazioni non governative ed enti pubblici attivi nel settore dell'immigrazione.

¹⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, COMUNICATO STAMPA n. 62/19 Lussemburgo, 14 maggio 2019. Sentenza nelle cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, disponibile al link: <https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/cp190062it.pdf> (27/02/2020).

²⁰ Sito del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale", disponibile al link: <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/>.

²¹ Sito dell'OIM –Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, reperibile al seguente link: <https://italy.iom.int/>.

Per gli Stati, tale misura è parte integrante di un'efficace politica di gestione dei movimenti migratori e promuove il diritto al ritorno per quei cittadini, regolari e irregolari, che volontariamente aderiscono al programma.