

MOBILITÀ INTERNAZIONALE DELLE POPOLAZIONI E DEFINIZIONE DI REGOLE GLOBALI SU MIGRANTI E RIFUGIATI

*Maria Francesca Criscuolo
Guido Dal Miglio
Alfredo Rizzo*



L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Stefano Sacchi*

Direttore generale: *Paola Nicastro*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

La pubblicazione raccoglie i risultati di una ricerca curata dal Progetto strategico Inapp "L'integrazione sociale e lavorativa dei migranti in Italia: aspetti analitici ed empirici" (Responsabile Antonello Scialdone).

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autori

Maria Francesca Criscuolo (Premessa, par. 1.1, 1.2), *Guido Dal Miglio* (Premessa, par. 1.3), *Alfredo Rizzo* (Premessa, cap. 2, Conclusioni).

Testo chiuso: novembre 2018

Pubblicato: dicembre 2018

Coordinamento editoriale

Paola Piras

Editing grafico ed impaginazione

Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2018] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0166-5



ABSTRACT

MOBILITÀ INTERNAZIONALE DELLE POPOLAZIONI E DEFINIZIONE DI REGOLE GLOBALI SU MIGRANTI E RIFUGIATI

Informazione e stime della Divisione Popolazione dell'ONU offrono una ricostruzione degli stock di migranti, dei percorsi più rilevanti e delle differenze sostanziali tra aree avanzate e contesti in via di sviluppo. Dai dati della Banca mondiale sono state proposte alcune chiavi interpretative incentrate sul rapporto migranti/popolazione residente e sulle peculiarità dei diversi livelli di reddito disponibile per aree. Infine, Eurostat ha consentito un esercizio circoscritto ai cinque Paesi UE che assorbono la maggior parte degli arrivi (tra cui l'Italia), che può servire a cogliere analogie e differenze nel contesto comunitario. La rassegna di dati in questione – rassegna che non nasconde affatto le peculiarità dei vari aggregati geografici e addirittura dei singoli contesti nazionali – apre all'illustrazione del processo che ha portato all'ambiziosa definizione di accordi internazionali su migranti e rifugiati promossi sotto l'egida delle Nazioni Unite, cioè a dire i Global Compact, e alla prefigurazione del possibile rapporto tra tali indirizzi di prossima emanazione (attesi per dicembre 2018) e l'ordinamento comunitario. Lo sforzo che si è inteso qui testimoniare è, sia pure implicitamente, quello di connettere la dimensione globale dei fenomeni migratori alla necessità di una forma di regolazione sovranazionale, tenendo insieme presenti, a un livello meno astratto, gli strumenti dell'analisi socioeconomica e il metodo dell'analisi giuridico-istituzionale.

PAROLE CHIAVE: migrazioni internazionali, Nazioni Unite, Unione europea, patti globali

INTERNATIONAL MOBILITY AND THE SETTING UP OF GLOBAL RULES ON REFUGEES AND MIGRANTS

Information and assessments from the United Nations' Population Division provide a review of migrants' stocks, of the most relevant routes and of the substantial differences existing between advanced areas and developing or less developed environments. From the World Bank data, some interpretative keys have been proposed, focusing on the relationship between migrants and the resident population and on the peculiarities of the different levels of income available in each area. Finally, Eurostat data have facilitated a study limited to the five EU countries that absorb most of non-EU citizens' arrivals (including Italy): those data can help to find similarities and disparities specifically related to the EU context. The review of data in question – being a review that doesn't mean to hide the peculiarities of the various geographical aggregates in each specific national context – allows analyzing the process that has led to the draft international agreements on migrants and refugees promoted under United Nations' auspices, i.e. the Global Compact on safe, orderly and regular migration (the Global Compact on refugees will be submitted at a later stage). In addition, a first assessment of the implications arising from the relationships between those agreements (in principle, deprived of legally binding effects) and the legal-institutional environment in Europe will be offered as well. The authors aim at proving the connections between the global dimension of migratory phenomena and the unavoidable need of a regulation at both the national and the supranational levels, trying to holding together socio-economic analysis tools and legal-institutional analysis methodologies.

KEYWORDS: international migration, United Nations, European Union, Global Compact

PER CITARE IL PAPER: Criscuolo F., Dal Miglio G., Rizzo A. (2018), *Mobilità internazionale delle popolazioni e definizione di regole globali su migranti e rifugiati*, Inapp Paper n. 15, Roma, INAPP



INDICE

Premessa	5
1 Un mondo in movimento	9
1.1 Evoluzione e varietà dei processi migratori internazionali	9
1.2 Mobilità delle persone e differenze di reddito tra Paesi	14
1.3 Un approfondimento sui flussi relativi ai principali Stati dell'UE	20
2 Verso i Global compact delle Nazioni Unite su migrazione e rifugiati. Le questioni sul tappeto e il ruolo dell'Unione europea	28
2.1 Considerazioni introduttive	28
2.2 La Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti	31
2.3 Obiettivi e contenuti generali del Global Compact. Il ruolo dell'Unione europea	36
Conclusioni	50
Bibliografia	54

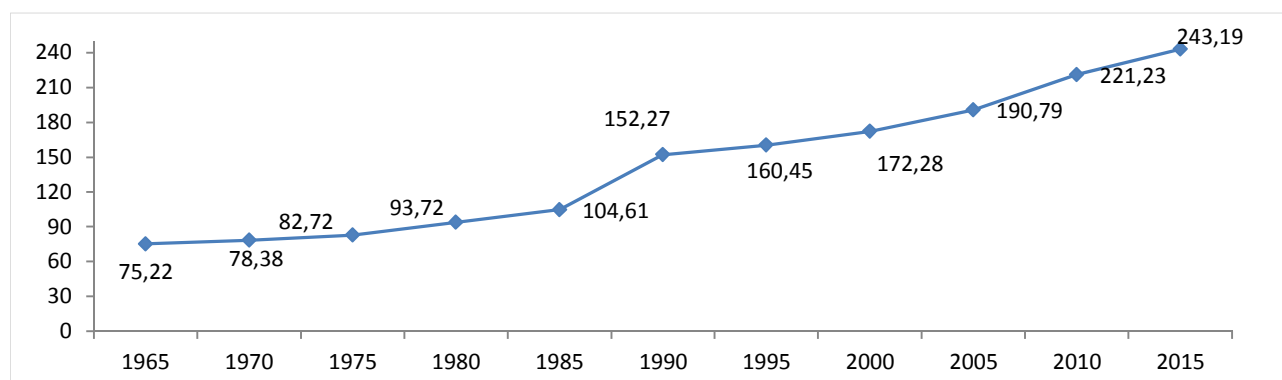


PREMESSA

Poco studiati e apparentemente poco consistenti negli anni '60 del secolo scorso, i flussi migratori sono diventati, per l'ampiezza crescente del fenomeno in esame e delle sue implicazioni, uno dei temi principali delle ricerche riferite ai vari ambiti disciplinari delle scienze sociali. Le migrazioni internazionali sono infatti considerate quali eventi complessi che toccano una moltitudine di aspetti: economici, giuridici, politici, sociali, etici e psicologici. Appartenenti ormai in termini generali a tutti i Paesi del mondo, esse riguardano individui e comunità, *sending countries* e contesti di approdo, ma anche istituzioni statali e organizzazioni internazionali e sovranazionali che devono insieme cooperare per disciplinare e gestire i flussi di migranti in costante aumento a livello mondiale.

Le statistiche internazionali¹ indicano che nel mondo la quantità totale di persone che risiedono in una nazione diversa da quella di nascita² è passata da 75,22 milioni nel 1965, a 243,19 nel 2015 e a 257,7 nel 2017. La progressione lungo tutto il periodo 1965-2017 è continua (+243%) e procede ad un tasso impressionante (circa 5% all'anno). Guardando alle grandezze che hanno evidenza simbolica (grafico 1), mentre la soglia dei 100 milioni viene raggiunta prima della metà degli anni Ottanta, quella dei 150 è stata ancora più velocemente superata all'inizio del decennio successivo; 200 milioni di migranti sono stati registrati prima del 2010, ma diventano 250 e anzi valicano quel numero già nello scorso biennio.

Grafico 1 Evoluzione del numero dei migranti nel mondo dal 1965 al 2015 (v.a. in milioni)



Fonte: banca dati della Banca mondiale 2017

Nel medesimo cinquantennio la popolazione mondiale è cresciuta a ritmi altrettanto elevati, passando dai 3,3 miliardi di abitanti di inizio periodo ai 7,3 del 2015 (grafico 2) e facendo registrare variazioni sempre positive³ e questo lascia intendere come mai, pur in presenza di un aumento in termini assoluti

¹ Le statistiche della Banca mondiale e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (UN) qui utilizzate forniscono descrizioni in termini di stock e non di flusso; pertanto prendono in conto le persone regolarmente censite nel Paese di accoglienza.

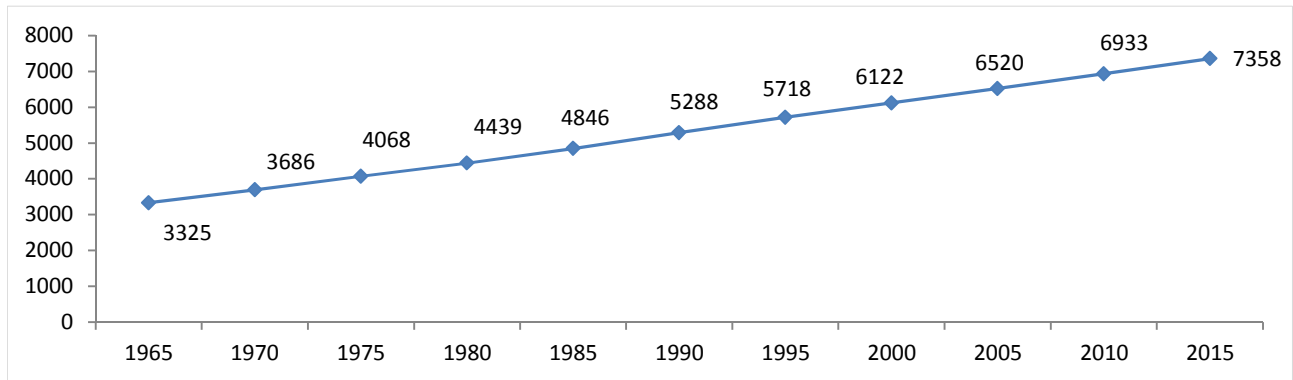
² È ormai comunemente accettata a livello globale la definizione proposta dalla Divisione Popolazione delle Nazioni Unite, secondo cui si considera immigrato in un territorio estero ogni soggetto che ha varcato le frontiere del proprio Paese e si è stabilito in un altro Stato per una durata non inferiore a un anno. Se il migrante non torna nel contesto di origine, può essere immigrato a vita (seminario di François Héran del 4 giugno 2018 presso il Collège de France di Parigi).

³ In questo caso la popolazione totale è cresciuta regolarmente lungo tutto il periodo (+ 11% tra il 1965 e il 1970; +8% tra il 1995 e il 2000; +6,1% tra il 2010 e il 2015). La soglia dei 4 miliardi viene toccata a metà degli anni Settanta e quella dei 5 vent'anni dopo; ma intorno al volgere del millennio il numero complessivo supera i 6 miliardi di abitanti, e già all'inizio del decennio corrente la popolazione mondiale sale sopra i 7 miliardi.



dello stock di migranti che si può definire vertiginoso e senza precedenti, il rapporto tra tale segmento di popolazione e il totale della popolazione mondiale non abbia avuto nel corso degli ultimi decenni impennate clamorose (anche se all'interno di singoli aggregati territoriali i processi sono più discontinui: ma sul punto si torna nel prossimo capitolo).

Grafico 2 Evoluzione della popolazione mondiale dal 1965 al 2015 (v.a. in milioni)



Fonte: banca dati della Banca mondiale 2017

L'intensificarsi di questi processi di mobilità ha avuto esiti rilevanti. L'immigrazione di stranieri che si insediano in modo definitivo o per un lungo periodo di tempo in un Paese diverso dal proprio crea difficoltà di adattamento per chi arriva in una comunità che possiede usanze, costumi e lingua che non conosce e che non decodifica perfettamente; crea apprensione, diffidenza, paura e a volte rifiuto nelle comunità di approdo. Lo shock di culture diverse, che sembrano rimettere in gioco equilibri consolidati nel tempo, costringono gli Stati ad affrontare sfide sempre più complesse dovute all'accresciuto numero di flussi migratori che arrivano da tutte le parti del mondo. Se una volta le migrazioni avvenivano principalmente tra popolazioni di Paesi vicini per cultura, religione e stili di vita, oggi sono apparsi nuovi fenomeni che vanno nel senso di una grande diversità e disomogeneità e che rendono molto più faticose interrelazioni e forme di dialogo: gli immigrati provengono da tutti i continenti, parlano lingue di ceppi totalmente diversi e hanno una grande varietà di riti e principi di vita rispetto a cui diviene difficile per gli autoctoni provare un reale interesse e tanto meno una disponibilità assoluta. Ciò sembra particolarmente vero in un contesto come quello italiano, dove la presenza straniera ha una struttura complessa fatta da un grande numero di nazionalità ed etnie, diverse per progetti migratori, modalità di insediamento, caratteristiche sociali, demografiche ed economiche⁴.

In ogni caso la pervasività e la velocità degli spostamenti di popolazioni, su cui si tornerà più avanti, per tutte le nazioni-ospite sono ormai di rilievo tale che inglobare e gestire all'interno delle stesse frontiere la compresenza di gruppi sociali diversificati al posto di una popolazione unita e culturalmente omogenea diventa una sfida di primaria importanza. Si impone alle istituzioni statali la necessità di ragionare tenendo sempre più conto di argomenti che rimettono in gioco le concezioni del passato per

⁴ Tale struttura così diversificata ha reso difficile la gestione di diverse problematiche per forza di cose disomogenee o spesso contrastanti e a volte molto pressanti. Questo profilo articolato di multietnicità presente sul territorio italiano è assente nella maggior parte dei Paesi europei di tradizionale immigrazione, che accolgono da tempo persone provenienti da un numero circoscritto di nazioni (di norma ex colonie) con cui hanno stabilito legami linguistici e culturali profondi.



facilitare la convivenza di etnie e religioni differenti e la partecipazione attiva di tutti gli immigrati ai diritti e doveri del territorio⁵. Si impone altresì di valorizzare il processo di costruzione di indirizzi condivisi a livello internazionale che prendano ad oggetto il fenomeno globale delle migrazioni. Qui si giunge all'obiettivo principale del lavoro presente, che da un lato intende diffondere informazioni di ampio spettro sui flussi migratori mondiali e dall'altro presentare le più recenti misure proposte dalle Nazioni Unite per valorizzare la mobilità umana quale motore dei processi di sviluppo sostenibile e soprattutto migliorare la governance dei fenomeni migratori a livello globale.

A partire da queste premesse e dalle finalità sottostanti, nelle pagine seguenti sono state elaborate e analizzate statistiche su profili salienti dei fenomeni migratori mondiali, utilizzando fonti troppo poco considerate nel dibattito istituzionale italiano. Informazioni e stime della Divisione Popolazione dell'ONU soccorrono nella ricostruzione degli stock di migranti, dei percorsi più rilevanti e delle differenze sostanziali tra aree avanzate e contesti in via di sviluppo. Dai dati della Banca mondiale sono state proposte alcune chiavi interpretative incentrate sul rapporto migranti/popolazione residente e sulle peculiarità dei diversi livelli di reddito disponibile per aree. Da ultimo Eurostat ha consentito un esercizio circoscritto ai cinque Paesi UE che assorbono la maggior parte degli arrivi (tra cui l'Italia), che speriamo utile a cogliere analogie e differenze interne al contesto comunitario. La rassegna di dati in questione – rassegna che non nasconde affatto le peculiarità dei vari aggregati geografici e addirittura dei singoli contesti nazionali – apre infine all'illustrazione del processo che ha portato all'ambiziosa definizione di accordi internazionali su migranti e rifugiati promossi sotto l'egida delle Nazioni Unite (NU), cioè a dire i Global Compact, e alla prefigurazione del possibile rapporto tra tali indirizzi di prossima emanazione (attesi per dicembre 2018) e l'ordinamento giuridico comunitario. Lo sforzo che si è inteso qui testimoniare è, sia pure implicitamente, connettere la dimensione globale dei fenomeni migratori alla necessità di una forma di regolazione sovranazionale, tenendo insieme presenti, a un livello meno astratto, gli strumenti dell'analisi socioeconomica e il metodo dell'analisi giuridico-istituzionale.

Riguardo al secondo tra i due metodi d'analisi sopra richiamati, occorre precisare che i Global Compacts su migrazione e rifugiati non sono concepiti quali strumenti produttivi di effetti giuridici vincolanti. Questa premessa non vale però a esaurire le questioni problematiche sottese alla redazione dei Global Compact medesimi essendo notorio che diversi strumenti di rango internazionalistico, parimenti originati in ambito NU e concepiti come formalmente privi di efficacia giuridica vincolante, si sono dimostrati particolarmente evolutivi nella formazione (a livello tanto internazionalistico quanto nazionale) di almeno un nucleo di prerogative giuridiche individuali la cui violazione è risultata idonea a prefigurare l'emersione perfino di una responsabilità internazionale degli Stati stessi. Né può essere qui

⁵ Tale azione implicherebbe per gli immigrati un graduale adeguamento alle consuetudini dei nativi, ma non necessariamente l'imposizione da parte di questi ultimi di forme radicali di assimilazione che cancellino ogni specificità delle culture di origine straniera. Habermas (2008) mostra che se nell'era moderna la consapevolezza del sentimento di appartenenza a una stessa nazione creò tra le persone un vincolo di solidarietà che con il corporativismo della società protomoderna non era mai esistito, e se la creazione dello Stato-Nazione con il concetto di sovranità popolare fu alla base dell'integrazione sociale tra cittadini mutualmente responsabili, questo modello ha alcune peculiarità che lo rendono inadatto in un mondo che diventa sempre più transnazionale. Il compito essenziale delle democrazie odierne è lavorare per garantire il contenimento dei conflitti all'interno di società multiculturali sempre più differenziate. Habermas propone la creazione di società capaci di imparare, di autotrasportarsi con volontà e coscienza politica, assimilandolo ad un compito doveroso se si vuole trovare una soluzione che consenta un livello d'integrazione sufficiente a produrre interrelazioni pacifiche e convivenze solidali.



sottaciuto che i diritti di alcune specifiche categorie di individui – richiedenti asilo o protezione internazionale, ma anche donne e minori, tanto più se in situazioni di difficoltà connesse alle migrazioni – sono acquisiti come pienamente degni di protezione anche a livello internazionalistico, oltre che nelle dimensioni “interne”, siano esse di rango regionale o nazionale. Il discorso, come vedremo, potrebbe estendersi ad alcune particolari categorie di diritti “sociali” parimenti garantiti ai migranti su scala tanto internazionalistica quanto nazionale. Resta ad ogni modo difficile capire oggi quali nuove voci di tutela potranno discendere da tali strumenti in corso di approvazione a livello dell’ONU, sul già richiamato presupposto che non può essere il nomen iuris a determinare il carattere più o meno vincolante degli obblighi che potrebbero derivare in capo agli Stati dalle disposizioni di una determinata fonte di rango internazionale o sovranazionale.



1 UN MONDO IN MOVIMENTO

La percezione dei fenomeni migratori che con frequenza si rileva nei dibattiti pubblici e nelle rappresentazioni comuni corrisponde a una interpretazione fin troppo semplificata di quanto si può effettivamente registrare. Soprattutto nei Paesi ricchi si sottolinea la concentrazione degli accessi provenienti dal Sud del mondo; si focalizza l'attenzione sulla sola condizione domestica, tralasciando ogni comparazione tra nazioni, continenti o altri aggregati geografici costruiti intorno a variabili determinanti nell'analisi di questi processi (es. reddito); si misconosce la complessità dei flussi e delle dinamiche in questione. Eppure da tempo sono disponibili informazioni che supportano la possibilità di letture più articolate, ed è passato ormai un quarto di secolo dalla pubblicazione di un testo (Castles, Miller 2012) che poneva attenzione sulla globalizzazione della mobilità come carattere centrale della nostra epoca. Per tale motivo si ritiene opportuno adottare un punto di osservazione più ampio sugli spostamenti delle persone tra aree geografiche diverse. Fonti statistiche internazionali e data-base ufficiali consentono uno sguardo di insieme sulla situazione mondiale che contiene elementi di pieno interesse, anche riguardo alle dinamiche evolutive interne. La rappresentazione dei processi migratori che così viene restituita ci appare più aderente a una realtà composita e ricca di fatti diversi; consente valutazioni e comparazioni utili a collocare nella giusta posizione la condizione di singoli contesti nazionali.

1.1 Evoluzione e varietà dei processi migratori internazionali

Le statistiche delle Nazioni Unite riportano che, a livello mondiale, il numero totale dei migranti internazionali era nel 2005 pari a 190,6 milioni di persone, così suddivise: 60,5% nelle regioni maggiormente sviluppate e il residuo in quelle meno sviluppate⁶, tra cui il 5,5% nelle regioni più povere del mondo. La suddivisione per area geografica mostrava che i migranti residenti nelle zone meno sviluppate vivevano principalmente in Asia (71%, contro 23% dell'Africa e 9% di America Latina e Caraibi), mentre la maggior parte dei migranti residenti nei Paesi maggiormente sviluppati, pari in totale a 64,1 milioni di persone, viveva in Europa. Ciò significa che il 3% della popolazione mondiale viveva al di fuori del proprio Paese di origine e che una persona su 10 residente nelle aree più sviluppate proveniva dall'estero. La proporzione passava a una persona su 70 nelle regioni in via di sviluppo⁷.

Nel 2017 il 57% dei migranti internazionali sparsi per il mondo viveva nei Paesi sviluppati e il 43% nelle aree in via di sviluppo. I migranti residenti nei primi (146 milioni di persone) provenivano soprattutto dai secondi (61%) mentre il 39% era nato in un Paese economicamente evoluto. Per quanto riguarda i

⁶ Le regioni maggiormente sviluppate secondo questa fonte comprendono Europa, America del Nord, Australia/Nuova Zelanda e Giappone. Le regioni meno sviluppate comprendono l'intero continente africano, America Latina e Caraibi, Asia (con l'eccezione del Giappone, solo Paese asiatico ad appartenere al gruppo dei Paesi maggiormente sviluppati), più Melanesia, Micronesia e Polinesia.

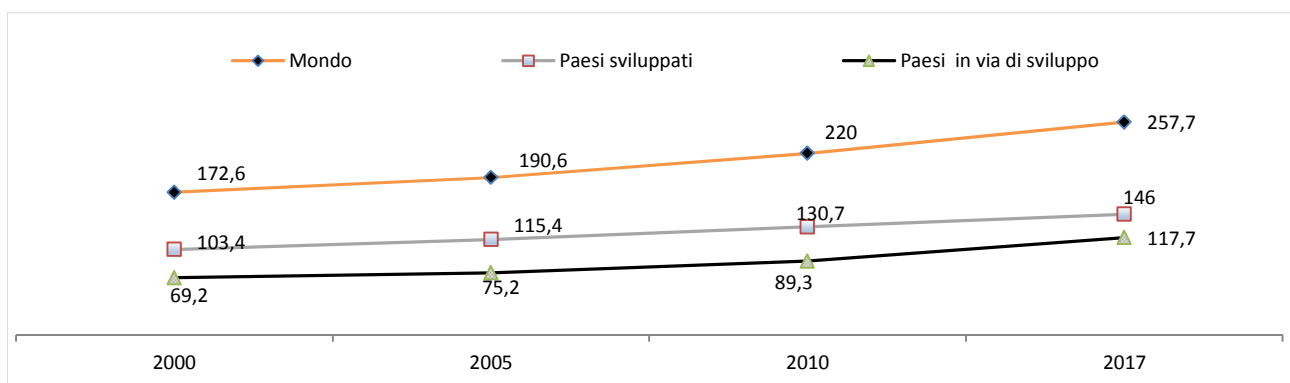
⁷ ONU, *International Migration Report* 2006. Un'analisi per Paese mostra che nel 2005 i cinque Paesi che ospitavano il maggior numero di migranti, erano per ordine decrescente: USA (38,4 milioni), Federazione Russa (12,1 milioni), Germania (10,1 milioni) Ucraina (6,8 milioni) e Francia (6,5 milioni).



112 milioni di migranti internazionali residenti nei Paesi in via di sviluppo, l'87% proveniva da un Paese straniero con analoghe caratteristiche, mentre il 13% era originario di aree più ricche.

Se esaminiamo l'evoluzione del numero dei migranti nel mondo tra 2000 e 2017, notiamo una crescita del 49,3%. Tale dinamica, evidenziata nei valori assoluti riportati nella figura 1.1, è molto più importante per i migranti stanziati nei Paesi in via di sviluppo (aumento del 70% contro il 41,2% per i migranti stabilitisi nei Paesi sviluppati) e risulta sostenuta soprattutto tra 2010 e 2017⁸ (+31,8%), ovvero una percentuale nettamente superiore a quella relativa ai migranti trasferitisi nelle aree sviluppate del globo (+11,7% in 7 anni, che corrisponde a un aumento medio annuo pari a 1,7%).

Figura 1.1 Evoluzione 2000-2017 del numero di migranti internazionali riferiti a totale mondo/Paesi sviluppati/Paesi in via di sviluppo (v.a. in milioni)



Fonte : elaborazione Inapp su stime ONU, Department of Economic and Social Affairs – Population Division 2017

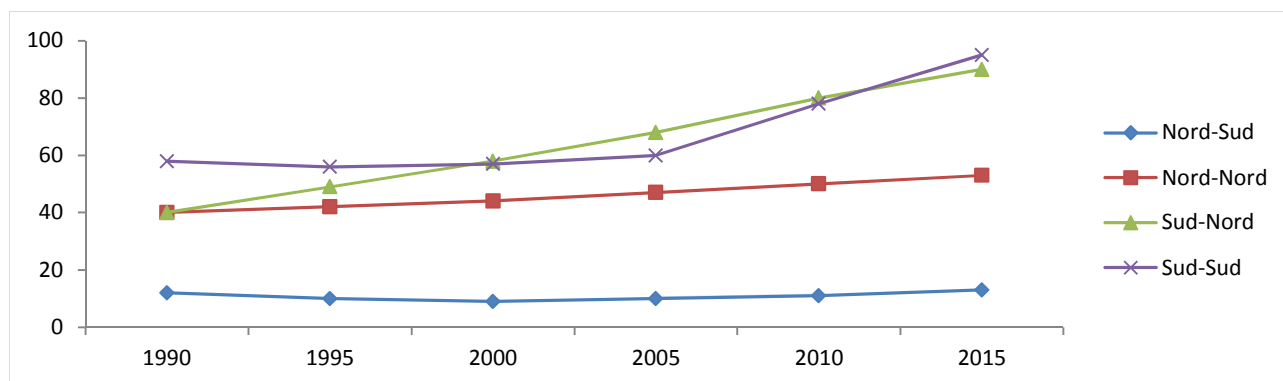
Ne risulta che la visione stereotipata secondo cui si emigra solo muovendo verso il *Global North* dalle aree comparativamente più deprivate del Sud del mondo va modificata per lasciare spazio anche all'illustrazione di molte direttrici diversificate.

Il luogo di approdo dipende da numerose variabili sociali, culturali, storiche ma anche economiche, considerando che le aspettative del migrante vengono comunque condizionate dalle risorse a disposizione dello stesso. Secondo il rapporto ONU 2017 sulle migrazioni internazionali, gli spostamenti di popolazione tra aree geografiche allocate a Sud sono tanto importanti quanto quelle Sud-Nord, e addirittura a partire dal 2010 presentano flussi più elevati, come mostra la figura 1.2. Tra il 1990 e il 2017 i migranti originari del Sud e riallocati in altre nazioni dello stesso Sud sono aumentati del 70%, passando da 57 a 97 milioni. Abbastanza sostenute risultano le migrazioni interne agli aggregati del Nord (Europa, America, Giappone, Australia, Nuova Zelanda), mentre quelle riferibili alla direttrice Nord-Sud restano deboli, seppur stabili.

⁸ Raggiunge così un tasso medio annuo di crescita del 4,5%.



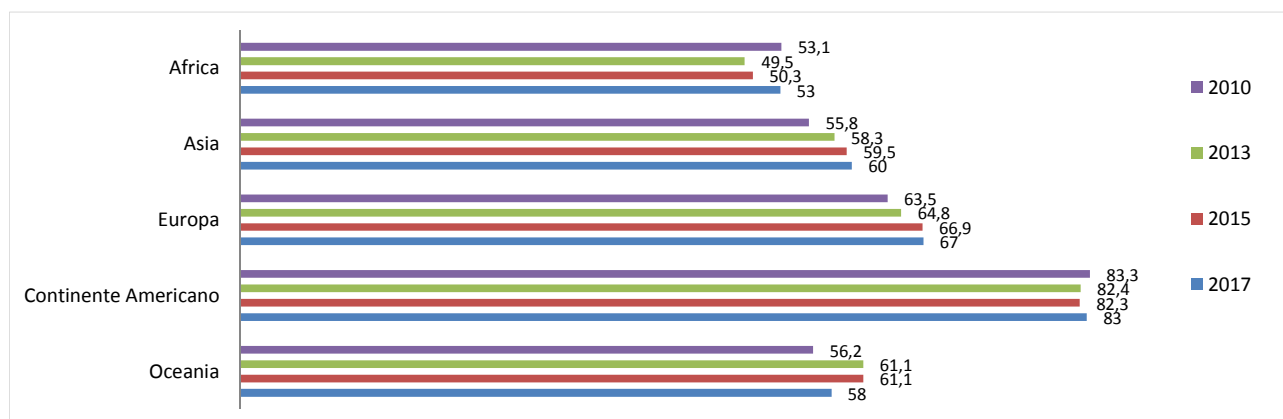
Figura 1.2 Origini e destinazioni dei migranti internazionali suddivisi per area di sviluppo, anni 1990-2017 (v.a. in milioni)



Fonte: Rapporto 2017 sulle migrazioni internazionali della Divisione Popolazione dell'ONU

Naturalmente è possibile utilizzare altre partizioni (oltre a quella generale riferita a Nord/Sud) per ragionare più in profondità sulle effettive direttrici della mobilità geografica nel periodo più recente. Di seguito si presentano ancora due elaborazioni costruite a partire dai dati ONU. La figura 1.3 indica con riferimento al decennio corrente l'incidenza dell'immigrazione intracontinentale rispetto all'immigrazione totale: come si può facilmente rilevare, le percentuali sono ovunque pari o superiori al 50%. Particolarmente alte sono quelle del continente americano, stabili attorno all'83%; quelle europee invece sono cresciute dal 63,5% nel 2010 al 67% nel 2017⁹.

Figura 1.3 Incidenza % delle migrazioni intracontinentali su totale migrazioni dal 2010 al 2017. Distribuzione per continente dei migranti



Fonte: elaborazione Inapp su dati ONU, Department of Economic and Social Affairs – Population Division 2017

I flussi migratori del continente americano seguono prevalentemente una rotta che conduce dall'America Latina e dai Caraibi verso l'America del Nord: nel 2010 il numero dei latinoamericani stabilitisi nel Nord America era pari a 23,5 milioni mentre nel 2017 era circa di 26,4 milioni (crescita del 12,3%). Per quanto riguarda le migrazioni da un Paese dell'America Latina e dei Caraibi a un altro, le

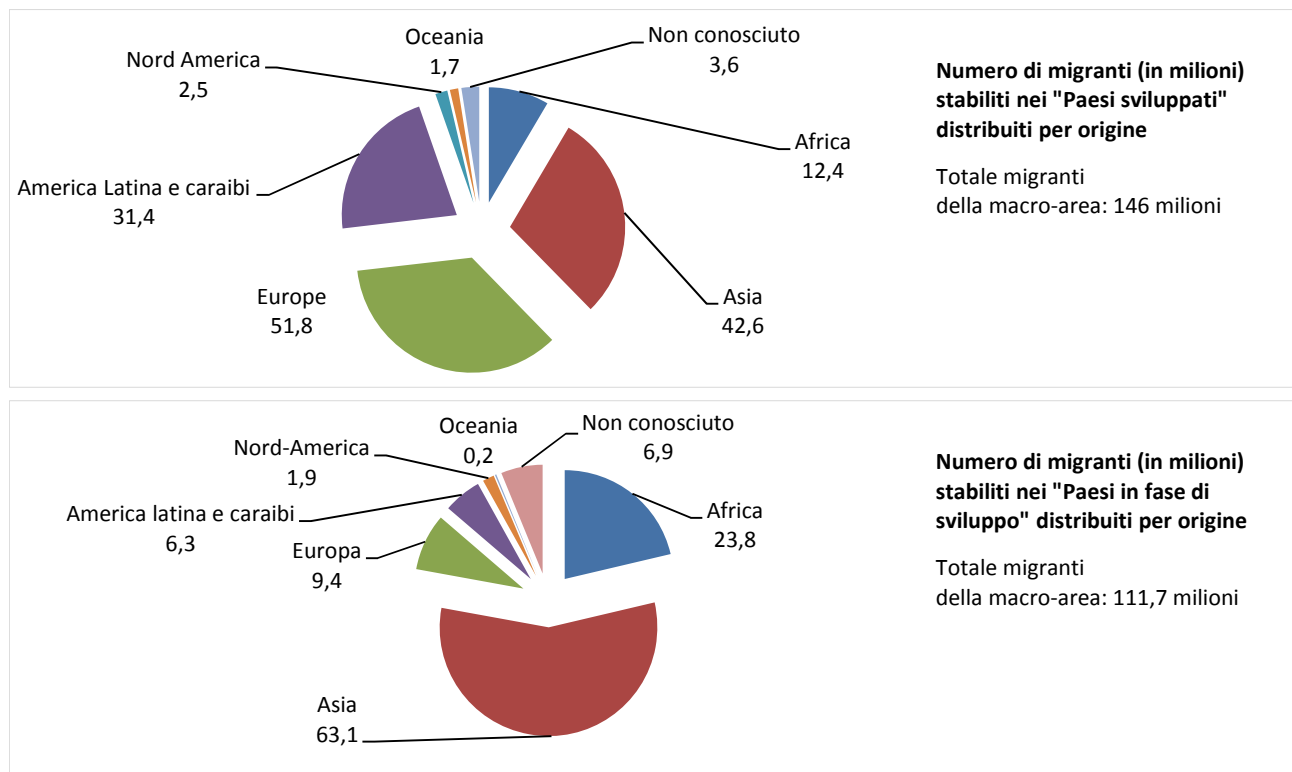
⁹ Il Corridoio Europa-Europa è nel 2017 il secondo per importanza, con circa 41 milioni di migranti nati in un Paese europeo e residenti in un altro Paese dello stesso continente.



statistiche ONU mostrano una certa dinamicità del fenomeno, considerato che gli spostamenti all'interno di quest'area sono aumentati del 32,6%, passando da 4,6 milioni di persone nel 2010 a 6,1 milioni nel 2017¹⁰. Oggi gli ispanici rappresentano la minoranza più rilevante della popolazione statunitense (15%) superando per numero la minoranza nera.

È in ogni caso l'Asia la regione che dall'inizio del secolo ha registrato il maggior aumento del numero dei migranti intra-continentali. Tra il 2010 e il 2017 il numero dei migranti che si è trasferito da un Paese asiatico dove era nato a un altro è aumentato di 1,7 milioni su base annua (contro 1,5 milioni tra il 2000 e il 2010).

Figura 1.4 Migranti transnazionali per area di destinazione e area di origine. Anno 2017



Fonte: Eurostat 2018a

La figura 1.4, realizzata sulla base delle informazioni provenienti dalla Banca dati della Divisione Popolazione dell'ONU, dà un'idea degli stock di migranti provenienti da un continente e stabilitisi nei territori dei Paesi sviluppati o in quelli dei Paesi in via di sviluppo. Le informazioni in esame, riferite all'anno 2017, contengono indicazioni di qualche rilievo. I 146 milioni di migranti stabiliti nella macro area *Paesi sviluppati* sono così suddivisi: 51,7 milioni provengono dall'Europa; 42,6 milioni dall'Asia; 31,4 milioni dall' America Latina e dai Caraibi; 12,4 milioni dall'Africa e 2,5 milioni dall'America del Nord.

¹⁰ Sembra infatti che i latinoamericani abbiano rallentato leggermente il loro ritmo di migrazione in Nord America e si siano orientati maggiormente verso Paesi della loro area di appartenenza. Secondo i dati ONU nel 2000, la migrazione delle popolazioni Latino Americane e Caraibiche in Nord America rappresentava il 76% del totale delle loro migrazioni. Nel 2017 tale percentuale scendeva al 70,3%. Le migrazioni verso un altro Paese dell'area caraibica e Centro-Sud America aumentavano passando dal 14,2% nel 2010 al 16,2% nel 2017.



Sul totale di 111,7 milioni di immigrati residenti nei paesi in fase di sviluppo, invece, 63,1 milioni provengono dall'Asia.

Un'analisi dettagliata dei dati ONU per area di destinazione e area di origine mostra quanto segue:

- Le persone emigrano prevalentemente all'interno del continente di origine.
- I due continenti che ospitano il maggior numero di immigrati sono l'Asia, che nel 2017 ne ha contati 79,6 milioni, e l'Europa con 77,9 milioni di immigrati intra e intercontinentali.
- Nella macro-area composta dai Paesi maggiormente sviluppati, il 35,5% dei migranti è cittadino europeo; ma sempre nella stessa area sono numerosi anche gli stranieri provenienti dal continente asiatico¹¹ (29,2% degli immigrati della zona). La terza area geografica per numero d'immigrati risulta essere l'America Latina. Tanto premesso, è pari a 12,4 milioni il numero di africani che nel 2017 si è riallocato in una nazione appartenente alle aree maggiormente sviluppate del mondo, privilegiando soprattutto l'Europa¹² (il 75% contro il 21% migrato in America del Nord).
- Nella macro-area *Paesi in fase di sviluppo* la ripartizione della migrazione è totalmente diversa: prevalgono Asia (56,5%) e Africa (21,3%). Per questi due continenti il numero d'immigrati all'interno della macro-area *in fase di sviluppo* è superiore a quello registrato nella macro-area *maggiormente sviluppata* (Asia: 63,1 milioni contro 42,6; Africa: 23,8 milioni contro 12,4)¹³.
- Infine, qualche riferimento alla variabile di genere: una disaggregazione dei dati ONU mostra che a livello mondiale le donne rappresentano un po' meno della metà della totalità dei migranti calcolati in termini di stock con una leggera tendenza alla decrescita nel periodo 2000-2017 (49,3% nel 2000 contro 48,3 nel 2017), dovuta a un ridimensionamento della quota delle immigrate nei Paesi meno sviluppati¹⁴ (46,6% nel 2000; 43,9% nel 2007). La quota delle donne migranti inserite nei Paesi maggiormente sviluppati invece supera quella maschile, crescendo leggermente nel periodo sotto esame (51,1% nel 2000; 51,8% nel 2017). Per quanto riguarda l'Europa, le migrazioni femminili sono superiori a quelle maschili e sono in crescita in un arco di tempo che va dal 1990 al 2017 (dal 51,3% al 52%).

¹¹ Questi risiedono prevalentemente in Europa (20,5 milioni) e nell'America del Nord (17,2 milioni). Alcuni di essi dimorano anche in Australia e Nuova Zelanda (3,1 milioni).

¹² Da segnalare il fatto che questi immigrati provengono essenzialmente dall'Africa del Nord e non dall'Africa sub sahariana. Le popolazioni più numerose in Europa hanno origine dal Maghreb: Marocco (circa 2,6 milioni), Algeria (circa 1,6 milioni), Tunisia (circa 592 mila). Con riferimento all'Italia, gli africani che vivono sul nostro territorio provengono soprattutto dal Marocco (433 mila cittadini nel 2017), dall'Egitto (110 mila), dalla Tunisia (109,5 mila), dal Senegal (circa 86 mila), dalla Nigeria (57 mila) e dal Ghana (47 mila).

¹³ Il 40% degli asiatici stanziati fuori del Paese di nascita si concentra principalmente in America del Nord e in Europa. Nel primo caso si tratta in particolare di persone emigrate dall'Asia dell'Est (4,9 milioni) dall'Asia del Sud (4,9 milioni), dall'Asia del Sud-Est (5,1 milioni) ma anche dall'Asia occidentale (1,5 milioni). Il nostro continente invece riceve essenzialmente mediorientali che si stabiliscono in Europa occidentale (3,8 milioni) e in Europa dell'Est (2,1 milioni), ma anche asiatici del Sud che vivono soprattutto in Europa del Nord (2,3 milioni). Gli indiani residenti in Europa nel 2017 sono 1.307.007 e risultano particolarmente presenti nel Regno Unito.

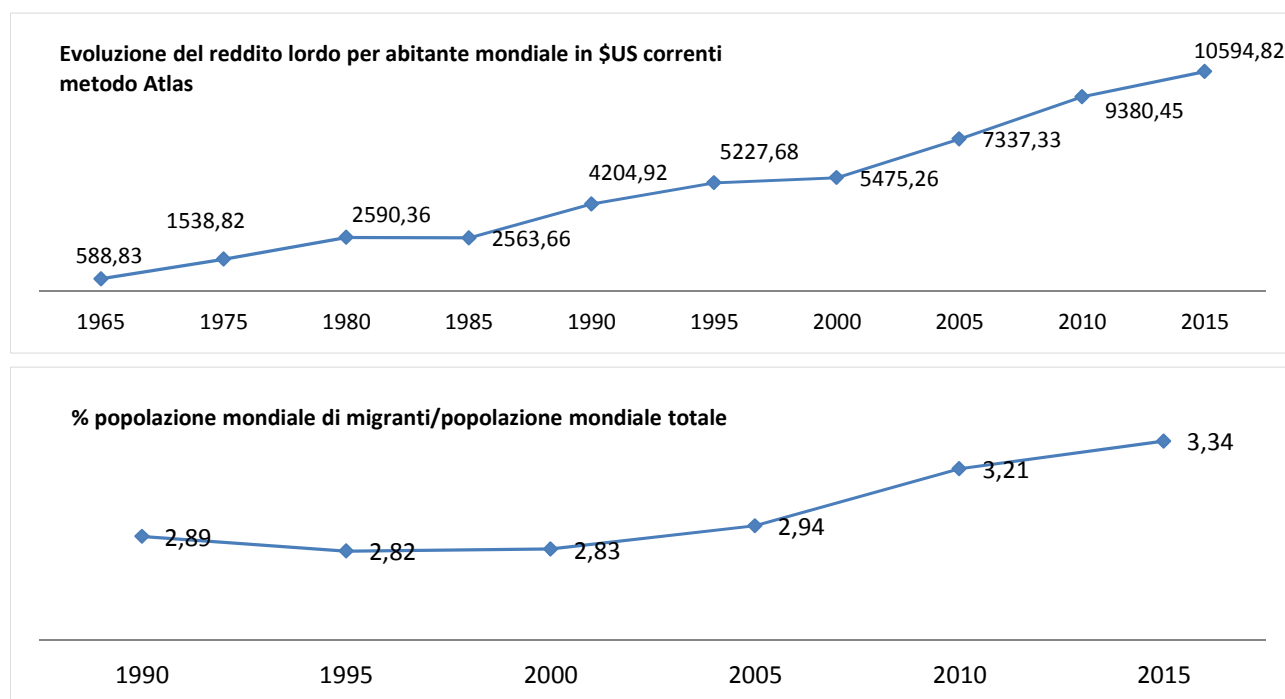
¹⁴ Il declino è dovuto soprattutto a un forte aumento del numero dei migranti di sesso maschile in Asia tra 2000 e 2017 (+73%), che deriva dalla forte domanda di lavoratori nei Paesi produttori di petrolio del Medio Oriente. Per quanto riguarda l'Africa, un analogo ridimensionamento delle quote di migrazione femminile può essere imputato soprattutto alla Libia che ha visto la sua percentuale scendere dal 46,9% nel 1990 al 28,8% nel 2017.



1.2 Mobilità delle persone e differenze di reddito tra Paesi

Nelle pagine precedenti sono stati riportati dati e informazioni (di fonte ONU) finalizzati a sottolineare l'evoluzione e la notevole varietà di situazioni che sono comprese nell'ambito della mobilità internazionale. Si sono tratteggiate le direzioni degli spostamenti geografici di popolazione che non vengono abitualmente considerate, e si è ricostruita la crescita del numero di migranti nel corso degli ultimi decenni, che impressiona per valori assoluti (avendo ormai superato in termini ufficiali la soglia di 250 milioni di persone), ma che in realtà ha andamenti non dissimili dalla crescita complessiva della popolazione mondiale. Infatti la comparazione tra gli andamenti delle due grandezze, come si desume dalla figura 1.5, non pare presentare enormi variazioni tra inizio e fine del periodo 1990-2015, pur potendosi contare un incremento di 100 milioni di migranti in quei 25 anni¹⁵.

Figura 1.5 Evoluzione del reddito mondiale lordo per abitante e della percentuale della popolazione migrante sulla popolazione totale a livello mondiale



Fonte: banca dati della Banca mondiale

Si sono altresì illustrate le caratteristiche salienti degli spostamenti intra e intercontinentali. Naturalmente non tutte le migrazioni sono simili: quelle tra Paesi ricchi, che sono le più numerose, non necessitano di assistenza umanitaria perché le persone che si spostano hanno attendibilmente mezzi e capacità necessarie per affrontare il viaggio e l'accesso a una nuova condizione di vita. La situazione è diversa per le popolazioni originarie di Paesi colpiti da calamità naturali, guerre civili o conflitti tra etnie

¹⁵ Economisti attivi nelle principali Agenzie internazionali, del resto, hanno rilevato nel corso del tempo (Black et al. 2005; Bouhtane 2012; Gubert-Senne 2016; Testaverde et al. 2017; World Bank 2018) che i cicli migratori sono legati all'attività economica dei Paesi sia di origine sia di destinazione e all'evoluzione del rapporto tra offerta e domanda di lavoro.



diverse che possono trasformarsi in persecuzioni o genocidi¹⁶. Ma è anche il caso dei migranti provenienti da contesti deprivati o situazioni al limite della sussistenza.

È possibile affinare ulteriormente l'analisi facendo riferimento ai dati della Banca Mondiale che consentono di distinguere gli aggregati territoriali in questione secondo l'importo del reddito nazionale lordo (RNL) per abitante. Secondo la classifica effettuata con il metodo Atlas della Banca mondiale¹⁷ appartengono alla classe *reddito elevato* tutti i Paesi o aree geografiche che hanno un reddito nazionale lordo per abitante superiore a 12.055 \$ US correnti¹⁸. Fanno invece parte dei Paesi poveri quelli con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore a 995 \$ US correnti: si tratta soprattutto di Paesi africani e asiatici¹⁹. Tra questi due estremi si situano le categorie di reddito nazionale lordo per abitante intermedio inferiore (tra 996 e 3.895 \$ US correnti) e superiore (tra 3.896 e 12.055 \$ US correnti). La fascia inferiore²⁰ comprende soprattutto Paesi africani e asiatici mentre quella superiore²¹ include in particolare nazioni dell'America Centromeridionale, dell'Europa dell'Est e dell'Asia.

La tabella 1.1, relativa all'evoluzione del rapporto popolazione migrante/popolazione totale per gruppo di aree riunite secondo l'importo dello specifico reddito nazionale lordo per abitante, mostra che le popolazioni dei Paesi ricchi si trasferiscono all'estero molto più facilmente degli abitanti dei Paesi poveri.²²

¹⁶ In questi casi le persone, che fuggono in massa per salvare la propria vita, soprattutto se arrivano con mezzi scarsi e talora con il minimo necessario per sopravvivere, hanno bisogno di assistenza e di servizi che le aiutino ad affrontare la realtà di nuovo accesso.

¹⁷ Ogni primo luglio la Banca mondiale rivede la classifica delle economie mondiali. Questa attualizzazione è basata sulle stime del reddito nazionale lordo/abitante dell'anno precedente calcolato secondo il metodo Atlas. L'attualizzazione presa in considerazione in questo testo è quella del 2018, basata sul reddito nazionale lordo/abitante del 2017. La classifica dei Paesi cambia ogni anno in base all'evoluzione del reddito nazionale lordo per abitante: per esempio Argentina, Croazia e Panama sono passati nel 2018 da *reddito intermedio superiore* a *reddito elevato*, mentre Siria, Yemen e Tajikistan sono stati declassati da *reddito intermedio basso* a *reddito basso*.

¹⁸ Per il 2018-2019 le aree ricche sono 81. Appartengono soprattutto all'Europa (Andorra, Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Germania, Gibilterra, Grecia, Groenlandia, Irlanda, Isola di Man, Italia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera), all'America del Nord (Canada, USA, Bermuda) e all'Oceania (Australia, Isola di Guam, Repubblica Palau). Rientrano anche in questa categoria alcune zone dell'America Latina (Antigua, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Barbuda, Isole Cayman, Isole Vergini britanniche, Panama, Puerto Rico) e dell'Asia (Arabia Saudita, Bahrein, Brunei, Giappone, Israele, Kuwait, Oman, Qatar, Repubblica di Corea, Singapore).

¹⁹ Le aree geografiche con un reddito basso sono 34 nel 2018. Appartengono in particolare all'Africa (Benin, Burundi, Burkina Faso, Chad, Eritrea, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea Binau, Isole delle Comore Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambico, Niger, Repubblica del Centro Africa, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan del Sud, Tanzania, Togo, Uganda, Zimbabwe) ma anche all'Asia (Haiti, Nepal, Repubblica democratica di Corea, Siria, Tajikistan, Yemen).

²⁰ Le aree con un reddito intermedio basso sono 47. Sono concentrate principalmente in Asia (Bangladesh, Bhutan, Cambogia, India, Indonesia, Kirghizistan, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Filippine, Repubblica Popolare Democratica del Laos, Sri Lanka, Timor Est, Vietnam, Cisgiordania e la striscia di Gaza, Uzbekistan) e in Africa (Capo Verde, Cameroon, Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Djibouti, Egitto, Ghana, Kenya, Lesotho, Mauritania, Marocco, Nigeria, Sudan, Swaziland, Tunisia, Zambia). Appartengono in misura minore all'America Latina (El Salvador, Honduras, Nicaragua), all'Europa dell'est (Georgia, Kosovo, Moldavia, Ucraina), e all'Oceania (alcune isole del Pacifico). La classifica di questi Paesi cambia ogni anno in base all'evoluzione del reddito nazionale lordo per abitante, per esempio l'Argentina, la Croazia, Panama sono passati nel 2018 da *reddito intermedio superiore* a *reddito elevato* mentre la Siria, lo Yemen e il Tajikistan sono stati declassati da *reddito intermedio basso* a *reddito basso*.

²¹ Le zone geografiche con un reddito nazionale intermedio alto sono 56. Appartengono essenzialmente all'America del Centro-Sud (Belize, Bielorussia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Isola Dominica, Federazione Russa, Giamaica, Guatemala, Guyana, Grenada, Messico, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Venezuela), all'Europa dell'Est (Armenia, Albania, Azerbaigian, Bosnia e Erzegovina, Bielorussia, Bulgaria, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia) e all'Asia (Cina Giordania, Libano, Iran, Iraq, Kazakistan, Maldive, Malesia). Sono inclusi in questa categoria anche alcuni Paesi del continente africano: Algeria, Botswana, Gabon, Guinea Equatoriale, Libia, Mauritius, Namibia, Sud Africa.

²² Emerge una certa similitudine tra l'evoluzione dello stock di migranti e quella del reddito nazionale per abitante, segno di una forte relazione tra le due variabili a livello mondiale. Aggiungiamo che, secondo gli economisti, i cicli migratori sono legati all'attività economica dei Paesi sia di destinazione sia di origine e all'evoluzione del rapporto tra offerta e domanda di lavoro.



Basti pensare che la loro quota della popolazione migrante sulla popolazione totale è continuamente cresciuta, passando dal 7,61% nel 1990 al 13,24%, mentre nello stesso periodo quelle, molto più basse, dei Paesi con un reddito nazionale intermedio e basso/abitante sono continuamente diminuite, scendendo rispettivamente dal 2,85% e dall'1,67% nel 1990 all'1,57% e allo 0,89% nel 2015.

Tabella 1.1 Evoluzione della popolazione migrante residente fuori dalle proprie frontiere /popolazione totale, suddivisa secondo la classe di reddito del Paese di origine.

Rapporto % su stock internazionale di migranti*/popolazione totale						
Ambiti di riferimento	Anno					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Mondo	2,89	2,82	2,83	2,94	3,21	3,34
Paesi RNL per abitante elevato	7,61	8,44	9,41	10,72	12,44	13,24
Paesi RNL per abitante basso e intermedio	1,76	1,54	1,39	1,30	1,31	1,38
Paesi RNL per abitante intermedio	1,66	1,44	1,33	1,26	1,28	1,35
RNL intermedio, fascia superiore	1,65	1,55	1,52	1,54	1,65	1,88
RNL per abitante intermedio, fascia inferiore	1,67	1,32	1,15	0,99	0,94	0,89
Paesi RNL per abitante basso	2,85	2,63	1,96	1,70	1,61	1,57
Paesi poveri molto indebitati	3,32	2,99	2,21	1,89	1,64	1,67

*Il numero dei migranti internazionali è quello delle persone nate in un Paese diverso da quello in cui vivono (il dato comprende anche i rifugiati). Quando i dati sulla popolazione nata all'estero non sono disponibili si utilizza il numero delle persone che sono cittadini di un Paese diverso da quello di residenza.

Fonte: banca dati della Banca Mondiale

La figura 1.6 prende in considerazione i gruppi di Paesi con un reddito nazionale inferiore a 12.055 \$ US²³ e ne traccia l'evoluzione relativa al rapporto % in esame.

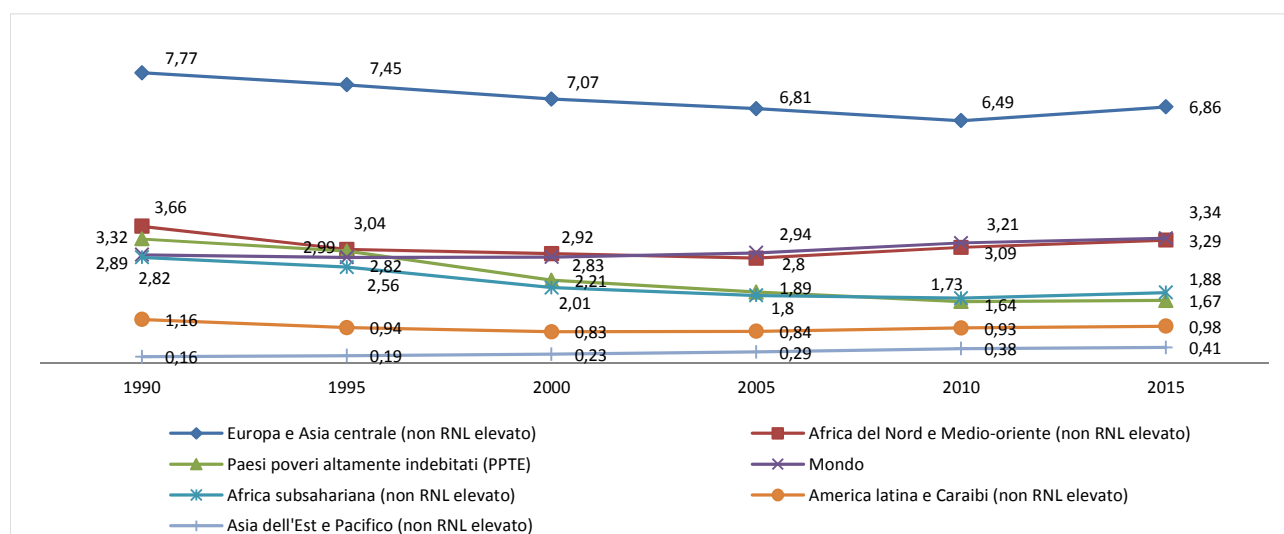
Ad eccezione dei Paesi dell'Est e dell'Asia centrale, emerge qui che tutti i raggruppamenti geografici di Paesi con RNL basso o intermedio registrano quote di popolazione migrante inferiori a quelle mondiali. Le percentuali più basse registrate riguardano l'insieme dei Paesi dell'Asia dell'Est e del Pacifico con RNL inferiore a 12.055 \$ US: anche se tali tassi aumentano lungo tutto il periodo non superano lo 0,5% nel 2015. Segue il gruppo dei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi che dopo un declino del 28% tra il 1990 e 2000 riportano un leggero aumento. Il rapporto "popolazione migrante/popolazione totale" non supera, tuttavia, l'1% nel 2015 contro il 3,34% riferito a livello mondiale. Si conferma una volta di più che nelle aree meno ricche l'incidenza relativa delle persone effettivamente capaci di riposizionarsi all'estero è meno significativa di quanto presumerebbero certe rappresentazioni semplicistiche. Migrare costa, e costa a tal punto che da nazioni con redditi medi molto limitati diventa comparativamente più difficile muoversi verso territori più sviluppati. Si spiega anche in tal senso la prevalenza di forme di

²³ I Paesi poveri altamente indebitati sono 42 di cui 34 in Africa subsahariana ai quali si aggiungono l'Honduras, il Nicaragua, la Bolivia, la Guyana, il Laos, il Vietnam, Myanmar. I Paesi dell'Africa subsahariana sono 48 di cui solo uno (le Seychelles) ha un RNL per abitante elevato. I Paesi dell'Asia dell'Est e del Pacifico non registrati tra i territori ad alto RNL sono la Cambogia, la Cina, l'Indonesia, la Corea del Nord e la Corea del Sud, la Repubblica popolare del Laos, la Malesia, la Mongolia, Myanmar, Papua Nuova Guinea, le Filippine, la Thailandia, il Vietnam, Timor Leste, e una serie di isole del pacifico (Fiji, Kiribati, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, isole Salomone e Marshall). I Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale con un RNL/abitante inferiore a 12.055 sono: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Bosnia Erzegovina, Bielorussia, Georgia, Croazia, Kazakhstan, Repubblica Kirghise, Moldavia, Macedonia, Romania, Federazione Russa, Serbia, Tajikistan, Turkmenistan, Turchia, Ucraina, Uzbekistan, Kosovo. I Paesi dell'Africa del Nord e arabi con RNL inferiore a 12.055 sono: Algeria, Cisgiordania e Gaza, Djibouti, Egitto, Iran, Iraq, Libano, Giordania, Libia, Marocco, Siria, Tunisia, Yemen. I Paesi dell'America Latina e dei Caraibi con RNL non elevato comprendono tutti Paesi dell'America Latina ad eccezione di Cile, Porto Rico, Uruguay e una serie di isole dei Caraibi (Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Saint Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago).



migrazione intra-regionale in questi ambiti territoriali. In particolare la Banca dati della Banca mondiale sugli scambi migratori bilaterali mostra che il numero di persone che hanno lasciato il loro Paese ma sono rimasti nella stessa zona geografica sono numerosi in Africa dell'Ovest²⁴ (6,6 milioni di persone nel 2017), in Africa orientale (5,2 milioni nel 2017), in Medio Oriente o Asia occidentale (16,2 milioni in 2017) e in Asia del Sud (8,8 milioni nel 2017). L'Asia è certamente il continente con il maggiore numero di migranti insediati in un Paese diverso da quello d'origine ma appartenente alla stessa area geografica²⁵.

Figura 1.6 Evoluzione del rapporto popolazione migrante/popolazione per i Paesi d'origine con reddito nazionale lordo per abitanti basso o intermedio, suddivisi per area geografica



Fonte: banca dati della Banca Mondiale

Con riferimento all'Europa, sono soprattutto le migrazioni tra Paesi dell'Europa dell'Est ad essere molto alte per ragioni prevalentemente storiche, culturali ed economiche. Il 58,53% degli immigrati che risiedono in un Paese dell'Europa centro orientale proviene da un Paese della stessa area geografica (circa 14 milioni di persone). Di particolare rilevanza sono gli spostamenti, in termini di stock, tra Paesi europei dell'ex Unione Sovietica: circa 10 milioni di persone degli stati baltici e dell'Europa orientale risiedono in un altro Paese della zona contro i 20,87 milioni nel mondo. La ragguardevolezza di tale numero è dovuta soprattutto alle migrazioni tra l'Ucraina e la Federazione Russa (circa 3,3 milioni di ucraini vivono in Russia e lo stesso numero di russi, 3,3 milioni, è stanziato in Ucraina). Russia e

²⁴ L'Africa occidentale comprende 16 Paesi: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

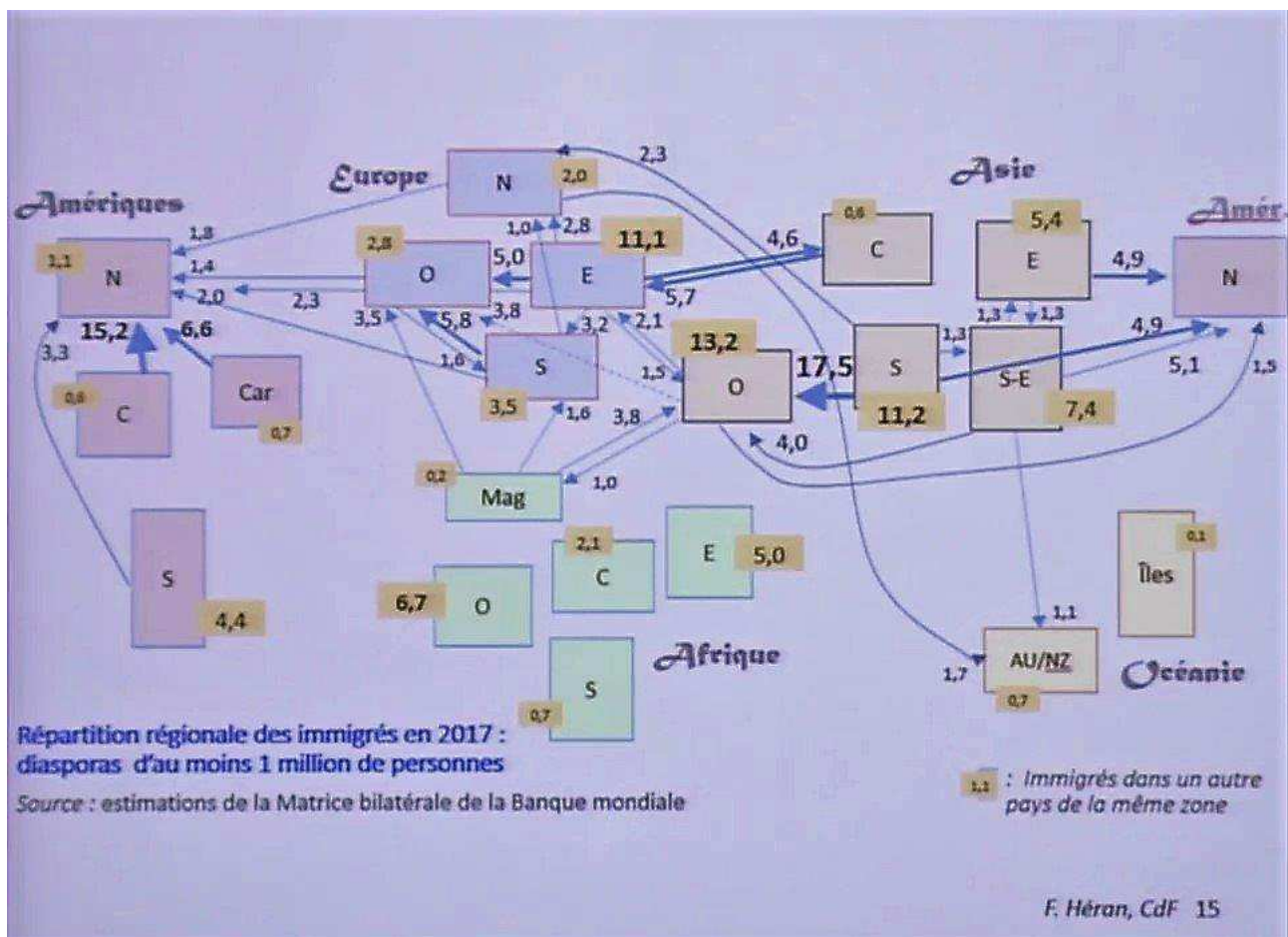
²⁵ Importantissimi sono i flussi migratori all'interno del Medio Oriente in ragione dei conflitti che hanno costretto le popolazioni a fuggire (conflitto israelopalestinese e guerra in Siria). Nel 2017 erano 16,2 milioni i mediorientali che avevano lasciato il loro Paese per sistemarsi in un altro della stessa area geografica. I Paesi che ospitavano il maggiore numero di persone provenienti da un altro Paese mediorientale erano Turchia (3,43 milioni), Giordania (3,17milioni), Arabia Saudita (2,68 milioni) e Emirati Arabi Uniti (1,47 milioni): questi quattro Paesi ospitavano il 66,3% dei migranti dell'area mediorientale. I quattro principali Paesi d'origine delle migrazioni erano Siria (6,6 milioni), Palestina (3,4 milioni), Egitto (2,78 milioni) e Yemen (1,09 milioni). Importanti sono anche i flussi migratori all'interno dell'Asia del sud che comprende India, Sri Lanka, Bangladesh, Bhutan, Afghanistan, Pakistan, Nepal e Maldive. Nel 2017 il numero di persone dell'Asia del Sud installate in un altro Paese della stessa area era paria 8,8 milioni di persone. In questa area i poli di attrazione principali sono India e Pakistan.



Ucraina sono i due maggiori poli di attrazione migratoria dell'ex Unione Sovietica europea. Le migrazioni all'interno dell'ex Jugoslavia sono abbastanza importanti (circa 1,7 milioni di persone di un Paese dell'ex Jugoslavia risiedono in un altro della stessa area) e hanno come polo di attrazione la Serbia e la Croazia²⁶.

Interessante è da notare che l'Africa subsahariana è isolata (figura 1.7) con nessuna diaspora di più di un milione di persone sistemata fuori dall'area geografica di appartenenza. I maghrebini si spostano soprattutto fuori dalla loro area collocandosi principalmente in Europa e in Medioriente²⁷. Tale constatazione permette di affermare che gli africani stabilmente installati in Europa non provengono dall'Africa subsahariana ma dal Maghreb.

Figura 1.7 Ripartizione degli immigrati 2017 nelle varie regioni del mondo



Fonte: elaborazione delle stime della matrice bilaterale della Banca mondiale, a cura di François Héran (Conferenza del 4 giugno 2018 presso Collège de France, Paris)

Andando oltre il riferimento alle singole aree geografiche di appartenenza, a partire dai dati della stessa fonte (Banca mondiale) è pure possibile ricostruire una matrice bilaterale delle migrazioni che è stata recentemente presentata dal demografo francese François Héran. Il quadro di insieme, che qui non si

²⁶ Circa 724mila immigrati provenienti da un altro Paese della ex Jugoslavia risiedono in Serbia e circa 552mila in Croazia.

²⁷ Maghrebini residenti in Europa del Sud 16 milioni, in Europa dell'Ovest 3,5 milioni, in Medioriente 3,8 milioni.



può approfondire analiticamente per ragioni di spazio, consente di apprezzare la consistenza di molti scambi intra e interregionali, ma anche l'esistenza di direttrici non sempre considerate. Si evidenzia che il corridoio Messico–USA resta il principale al mondo per numero di immigrati residenti (nel 2017 gli immigrati messicani stabilitisi in USA sono 11,57 milioni); dei flussi in uscita dall'Asia del Sud, particolarmente indirizzati verso il Medio Oriente, si è appena detto; risultano infine rilevanti anche gli scambi inter-continentali di migranti tra Europa dell'Est e Asia centrale (5,7 milioni di persone provenienti dall'Asia centrale vivono in Europa dell'Est; viceversa 4,6 milioni dell'Europa dell'Est sono censite in Asia centrale). Un attento esame del contributo di Héran riportato nella figura 1.7 mostra che gli scambi di migranti tra le diverse parti dell'Europa sono numerosi e in particolare tra l'Europa del Sud e quella occidentale (5,8 milioni) e tra l'Europa orientale e l'Europa occidentale (5 milioni).

Tabella 1.2 Evoluzione, per i Paesi dell'UE, del rapporto popolazione migrante, residente fuori dal proprio confine/popolazione

Rapporto % stock internazionale di migranti/popolazione nazionale nei Paesi UE						
Ambiti di riferimento	Anno					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Unione europea	5,68	6,32	7,07	8,67	10,25	10,73
Paesi UE - Europa dell'Ovest						
Austria	10,29	11,22	12,38	13,8	15,2	17,47
Belgio	8,93	8,71	8,31	8,25	9,63	12,28
Cipro	5,71	7,24	8,49	11,35	17,03	16,83
Danimarca	4,58	5,79	6,95	8,13	9,18	10,1
Finlandia	1,27	1,95	2,63	3,66	4,62	5,74
Francia	10,36	10,46	10,57	11,00	11,43	12,09
Germania	7,52	9,15	10,98	12,68	14,43	14,88
Grecia	6,1	8,06	10,15	10,76	11,36	11,34
Irlanda	6,4	6,22	9,13	14,01	15,82	15,92
Italia	2,52	3,11	3,71	6,74	9,71	9,68
Lussemburgo	29,81	30,9	32,04	32,9	32,12	43,96
Malta	4,24	4,76	5,56	6,18	8,03	9,9
Paesi Bassi	7,93	8,71	9,79	10,63	11,03	11,7
Portogallo	4,41	5,29	6,34	7,36	7,21	8,09
Regno Unito	7,18	8,04	9,84	12,13	13,2	13,2
Svezia	9,22	10,6	11,31	12,47	14,76	16,77
Spagna	2,1	2,575	4,07	9,37	13,48	12,69
Paesi UE - Europa dell'Est						
Bulgaria	0,24	0,39	0,54	0,79	1,03	1,43
Croazia	9,95	14,60	13,22	13,23	13,28	13,6
Estonia	24,40	22,03	17,83	17,24	16,36	15,42
Lettonia	25,25	21,63	18,14	16,91	15,01	13,35
Lituania	9,45	7,54	6,15	6,02	5,15	4,73
Polonia	2,95	2,5	2,14	1,88	1,67	1,6
Repubblica Ceca	1,07	1,6	2,15	3,15	3,79	3,84
Romania	0,58	0,59	0,57	0,68	0,77	1,16
Slovacchia	0,78	1,29	2,16	2,42	2,71	3,27
Slovenia	8,87	8,76	8,60	9,88	12,36	11,41
Ungheria	3,35	3,11	2,90	3,63	4,36	4,56

Fonte: elaborazioni su Banca dati della Banca Mondiale

In chiusura di questa ricognizione torniamo all'indicatore più volte richiamato all'interno del paragrafo, ovvero il rapporto tra popolazione migrante e popolazione totale, ed in particolare qui di seguito declinato per ogni singolo Paese dell'UE, sempre ricorrendo all'usuale banca dati della Banca mondiale.



Ricordando che i valori del precitato rapporto a livello mondiale sono passati con lentissime progressioni intermedie dal 2,89% del 1990 al 3,34% del 2015, rileviamo la differente situazione degli Stati membri UE come riportata nella tabella 1.2.

Un esame sintetico di questi dati mette in evidenza che il peso della popolazione migrante è aumentato in quasi tutte le nazioni considerate, ad eccezione della Polonia (di fatto si dimezza una quota già poco rilevante all'inizio del periodo in questione) e soprattutto dei Paesi Baltici che nel 1990 registravano alte percentuali di migrazione (Estonia: 24,40%; Lettonia: 24,25%; Lituania: 9,45%) e che nel 2015 le vedono significativamente ridimensionate²⁸.

Nel 2015 i Paesi con la più bassa proporzione di migranti rispetto alla popolazione erano proprio Polonia (1,60%) insieme a Bulgaria (1,43%) e Romania (1,16%). Notiamo che sono tre nazioni dell'est che hanno un reddito nazionale lordo per abitante inferiore o leggermente superiore alla soglia di 12.055 \$ US (Bulgaria: 7.480 \$ US; Romania: 9.530 \$ US); Polonia: 3.340 \$ US), a conferma di quanto scritto prima. Sul versante opposto, che annovera i Paesi con la più alta proporzione di migranti rispetto alla popolazione nazionale, oltre al Lussemburgo (43,96%), troviamo Austria (17,47%), Cipro (16,83%), Svezia (16,77), Irlanda (15,92%), Estonia (15,42%), e Germania (14,88%).

1.3 Un approfondimento sui flussi relativi ai principali Stati dell'UE

Alcune delle caratteristiche dei movimenti migratori rintracciati, in precedenza, a livello globale possono essere verificati e approfonditi a livello europeo.

La questione dell'immigrazione costituisce ormai uno dei dossier più critici in ambito comunitario e rappresenta un terreno di costante divisione e contrapposizione tra gli Stati membri. La pubblicistica corrente evidenzia la drammaticità del fenomeno in termini di consistenza e quindi di problematiche relative all'insediamento e all'integrazione (*policies* di accoglienza, primo sostegno, distribuzione, integrazione/assimilazione). Con riferimento, in particolare, agli ultimi anni il tema si proietta a livello politico europeo; i Paesi più esposti per ragioni geografiche (rotta balcanica e Paesi membri orientali, rotte mediterranee e Paesi membri del Sud Europa) accusano gli altri Paesi membri per l'assenza di solidarietà (ridistribuzione e quote) e limitano, per quanto riescono, l'entrata sui loro territori. I Paesi membri geograficamente più interni/nordici e quindi meno esposti all'accesso, criticano i Paesi membri di prima accoglienza per la loro incapacità di governare il fenomeno e mettono in discussione la libera circolazione intra-europea o addirittura l'appartenenza all'Unione. Il dibattito politico privilegia aspetti identitari e nella stessa opinione pubblica prevale una percezione dei fenomeni certamente correlata con la loro intensità, ma anche influenzata da altri fattori (Betts, Collier 2018) che determinano un'evoluzione, sempre più radicale e divergente, tra orientamenti contrapposti (accoglienza vs. intolleranza). Soprattutto sembra mancare nel dibattito attuale un riferimento chiaro e puntuale alle dinamiche quantitative e qualitative dei processi in atto. Le stesse fonti informative, differenziandosi anche

²⁸ Se si analizza la serie storica si nota in realtà come la flessione più consistente risalga ancora all'ultimo decennio del secolo scorso.



significativamente sull'entità dei fenomeni, contribuiscono a un vortice disinformativo che non permette analisi utili a una valutazione puntuale e tempestiva dei problemi e delle politiche atte ad affrontarli. Attraverso il ricorso ai dati statistici pubblicati da Eurostat (Eurostat 2017 e 2018b) e prodotti dagli Istituti nazionali di statistica dei Paesi membri si effettua, di seguito, una ricognizione di tipo descrittivo ed esplorativo, sui fenomeni migratori europei nel periodo 2000-2016.

I flussi d'immigrazione verso l'Unione europea e i principali Paesi membri

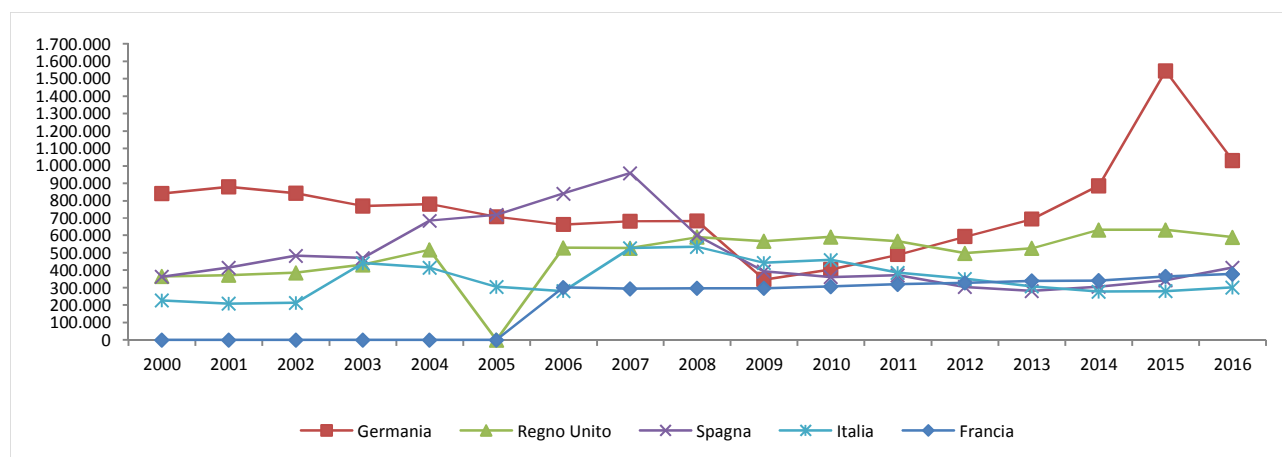
Il totale cumulato dei flussi migratori (Eurostat 2018a), registrato da Eurostat tra 2000 e 2016, è pari a circa 57 milioni di persone, di cui quasi 39 milioni, ossia il 69%, interessa i 5 principali Paesi UE (la Germania con il 23%, seguita dal Regno Unito e dalla Spagna con il 15%, l'Italia con il 10% e la Francia con il 6%).

Tabella 1.3 Flussi d'immigrazione verso l'UE28 e i maggiori Paesi membri 2000-2016 (v.a. e %)

	2000	2005	2010	2015	2016	Totale 2000/2016
Germania	841.158	707.352	404.055	1.543.848	1.029.852	12.827.361
Regno Unito	364.367	:	590.950	631.452	588.993	8.318.052
Spagna	362.468	719.284	360.705	342.114	414.746	8.304.677
Italia	226.968	304.960	458.856	280.078	300.823	5.954.459
Francia	:	:	307.111	364.221	378.115	3.564.931
Totale 5 maggiori Paesi UE28	1.794.961	1.731.596	2.121.677	3.161.713	2.712.529	38.969.480
Total UE28	2.541.843	2.564.387	3.233.624	4.659.324	4.282.894	56.873.887
% totale 5 maggiori Paesi Ue28	71%	68%	66%	68%	63%	69%

Fonte: Eurostat 2018a

Figura 1.8 I flussi migratori verso i principali Paesi UE28



Fonte: Eurostat 2018a

I flussi mostrano andamenti fortemente differenziati per Paese e per annualità.

Il flusso verso la Germania, costantemente più rilevante, ad eccezione del triennio 2005-2007 e 2009-2011, è stabile o decrescente fino al 2009 (tasso di crescita medio annuo -8%). Dal 2010 presenta un andamento opposto (tasso di crescita medio annuo +21%) per culminare nel valore massimo del 2015 (oltre 1,5 milioni di unità) e quindi retrocedere nel 2016 (oltre 1 milione). Nel periodo 2000-2016 cumula un valore di quasi 13 milioni di immigrati, con un tasso medio annuo del +5%.



Il Regno Unito presenta un flusso d’immigrazione quasi stabilmente crescente fino al 2010 (tasso di crescita medio annuo +6%), seguito da tre cicli biennali, il primo in leggera flessione, il secondo nuovamente di crescita (nel 2014 valore massimo pari a oltre 0,6 milioni di unità), il terzo di sostanziale stabilità. Nel periodo 2000-2016 cumula un valore di oltre 8 milioni di immigrati, con un tasso medio annuo del +4%.

Il flusso verso la Spagna è consistente e in crescita fino al 2007 (in quest’ultimo anno con un valore massimo di circa 1 milione di unità). Il tasso di crescita medio annuo nel periodo è stato pari al +16%. Tra 2008 e 2013 i valori decrescono sensibilmente (tasso di crescita medio annuo -17%), prima di una nuova accelerazione nel triennio successivo (tasso di crescita medio annuo +14%). Nel complesso del periodo considerato cumula, come il Regno Unito, un valore di oltre 8 milioni di immigrati, con un tasso medio annuo del +3%.

Il flusso verso l’Italia stabilmente sopra le 200 mila unità nel triennio 2000-2002, presenta successivamente andamenti altalenanti con impennate nel 2003 e nel 2007-2008 (valore massimo di quasi 535 mila unità). Dal 2009 il flusso decresce per poi assestarsi nel triennio 2014-6 (tasso di crescita medio annuo -7%). L’Italia, nel periodo 2000-2016, cumula un valore di quasi 6 milioni di immigrati, con un tasso medio annuo del +6%, il più alto fra quelli registrati dagli altri maggiori partner europei.

La serie storica relativa alla Francia copre, a differenza degli altri quattro Paesi, il periodo 2006-2016. Il periodo presenta una prima fase 2006-2010 con un flusso sostanzialmente stabile intorno alle 300 mila unità; a questo segue un seennio di crescita lenta (dai 320 mila del 2011 ai 378 mila del 2016), con un tasso medio annuo del +4%. La Francia cumula nel periodo un flusso di immigrazione di 3,5 milioni di unità. Riassumendo, nel periodo 2000-2016, sembrano potersi distinguere due macro periodi (tabella 1.4).

Tabella 1.4 Tassi di incremento annui per classi di variazione (2000-2016)

Flusso di immigrazione totale					
Anno	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia	Francia
2000					
2001			+	-	nd
2002			+		nd
2003	-	+		+++	nd
2004		+	++	-	nd
2005	-	nd		--	nd
2006	-	nd	+	-	nd
2007			+	+++	nd
2008		+	--		
2009	--		--	-	
2010	+		-		
2011	++			-	
2012	++	-	-	-	
2013	+	+	-	-	
2014	++	++	+	-	
2015	+++	-	+		+
2016	--		++	+	

Legenda:

- oltre il -50%
- dal -20 al -49%
- dal -6 al -19%
- entro il +/- 5%
- +
- ++ dal +20 al +49%
- +++ oltre il +50%

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat 2018

Nel primo periodo (2000-2009), i flussi di immigrazione interessano innanzitutto la Spagna, quindi il Regno Unito e l’Italia, con le impennate del 2003 e 2007.



Nel secondo periodo (2010-2016) è la Germania, seguita a distanza dal Regno Unito e dalla Spagna, ad essere la destinataria del grosso del flusso immigratorio. L'Italia presenta al contrario andamenti stabili o decrescenti, così come la Francia.

In termini geo-politici la tradizionale distinzione tra Nord Europa ed Europa mediterranea pare perdere significato rispetto alla successiva localizzazione dei punti di crisi internazionale e quindi alle cosiddette "rotte" percorse dai migranti nonché alla disponibilità dei diversi Paesi all'accoglienza.

Analisi della composizione dei flussi d'immigrazione verso i principali Paesi membri

La base statistica pubblicata da Eurostat permette, per il periodo 2013-2016, di suddividere i flussi di immigrazione in cinque categorie:

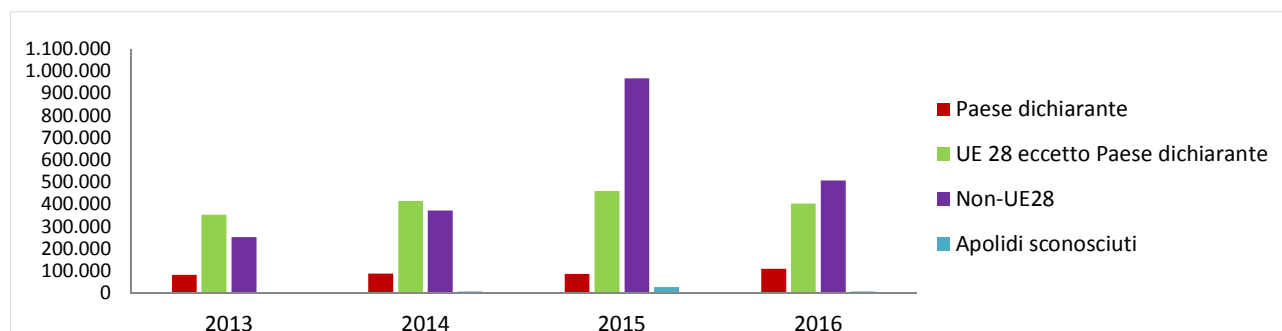
1. immigrati di nazionalità del Paese dichiarante;
2. immigrati di nazionalità UE28 (esclusi quelli con nazionalità del Paese dichiarante);
3. immigrati di nazionalità non UE28;
4. immigrati apolidi;
5. immigrati con nazionalità sconosciuta.

Le categorie 4 e 5 sono scarsamente rilevanti, mentre risulta d'interesse la dinamica per Paese e comparata per quanto riguarda le categorie 1-3.

La scomposizione per categorie dei flussi d'immigrazione tra 2013 e 2016 verso i cinque maggiori Paesi europei mostra la differente rilevanza relativa delle diverse componenti.

I flussi verso la Germania si connotano per la ridotta rilevanza della componente tedesca (il ritorno di cittadini di nazionalità del Paese dichiarante costituisce tra il 6 ed il 12% del flusso annuale) mentre quella comunitaria (il mercato unico europeo e quindi il principio della libera circolazione delle persone) determina tra il 51%, nel 2013, e il 39%, nel 2016, del flusso annuale. La componente extra-comunitaria ha un peso crescente (dal 36% nel 2013 al 49% nel 2016, con un picco del 63% nel 2015). Solo e in modo eccezionale, nel 2015 e quindi, ma in modo più contenuto nel 2016, la componente extra-comunitaria supera quella europea.

Figura 1.10 Composizione per categorie dei flussi d'immigrazione verso la Germania 2013-2016 (v.a.)

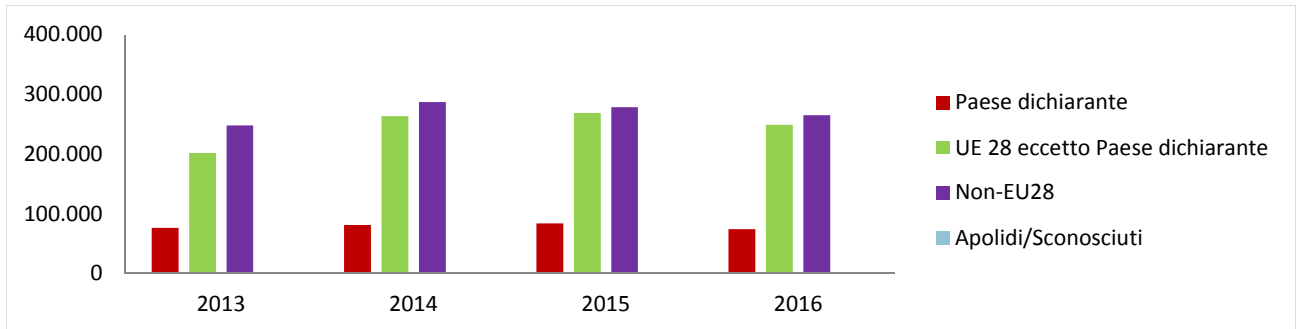


Fonte: Eurostat 2018a



Anche il Regno Unito presenta, nel periodo considerato, un flusso di ritorno ridotto, significativo e abbastanza stabile (attorno al 13%). Il flusso proveniente dai Paesi dell'Unione europea costituisce tra il 38 e il 43% del totale, sempre leggermente inferiore a quello proveniente dai Paesi extra-comunitari.

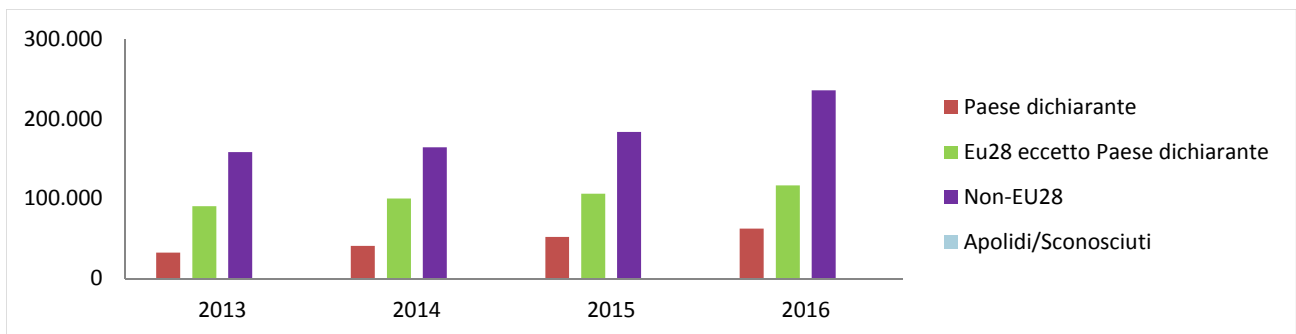
Figura 1.11 Composizione per categorie dei flussi d'immigrazione verso il Regno Unito 2013-2016 (v.a.)



Fonte: Eurostat 2018a

La Spagna presenta un andamento crescente di tutte e tre le principali componenti, ma il flusso proveniente dai Paesi extra-comunitari oscilla attorno al 55% del totale, mentre la componente intra-europea si muove in una forchetta tra il 28 ed il 33%.

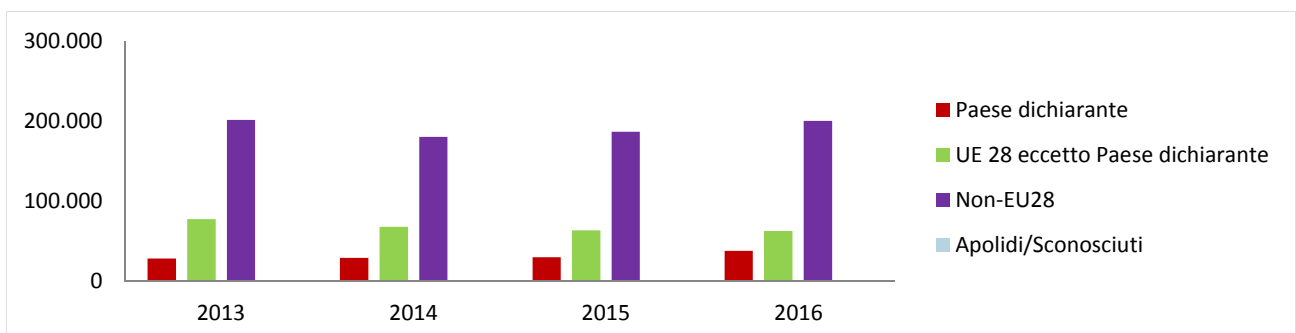
Figura 1.12 Composizione per categorie dei flussi d'immigrazione verso la Spagna 2013-2016 (v.a.)



Fonte: Eurostat 2018a

L'Italia presenta degli andamenti simili alla Spagna, ma ancora più polarizzati. La componente di ritorno cresce leggermente dal 9%, nel 2013, al 13% del totale nel 2016. Il flusso proveniente dagli altri Paesi UE28 decresce mentre il flusso proveniente dai Paesi extra-comunitari è largamente maggioritario e oscilla tra il 65 ed il 67% del totale.

Figura 1.13 Composizione per categorie dei flussi d'immigrazione verso l'Italia 2013-2016 (v.a.)

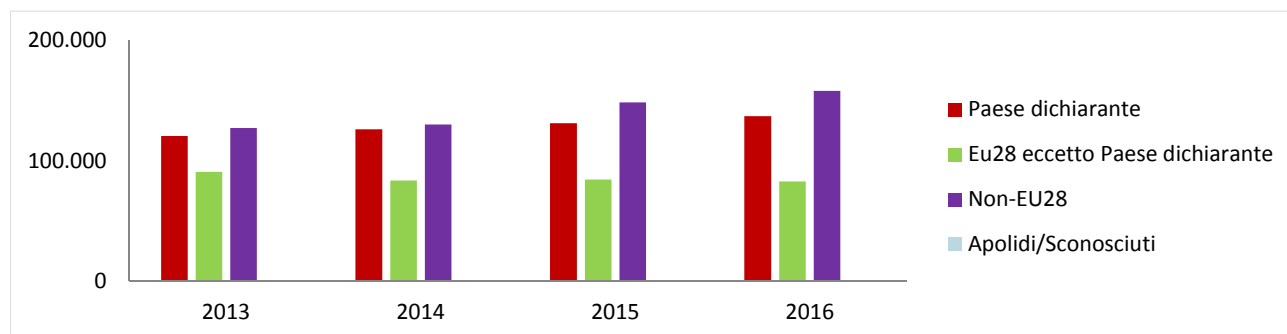


Fonte: Eurostat 2018a



Infine, la Francia presenta un flusso d'immigrazione complessivamente minore; l'analisi per categorie mostra però che il flusso proveniente dagli altri Paesi UE28 è decrescente e stabilmente minore sia del flusso di ritorno (sempre attorno al 36% del totale) che di quello, in crescita, proveniente dai Paesi extra-comunitari (che pesa dal 38 al 42% del totale).

Figura 1.14 Composizione per categorie dei flussi d'immigrazione verso la Francia 2013-2016 (v.a.)



Fonte: Eurostat 2018a

Riassumendo, l'analisi dei flussi d'immigrazione per categorie, considerando i tassi d'incremento annuali, mostra che il fenomeno del ritorno di cittadini di nazionalità del Paese dichiarante presenta, nel quadriennio 2013-2016, una certa vivacità per la sola Spagna e Germania. Il flusso derivante dalla mobilità intra-europea presenta un valore positivo e stabile per la Spagna. Il flusso dai Paesi extra-UE è più dinamico, ma mentre per la Spagna presenta valori in crescita nel caso tedesco, dopo l'exploit del 2015, segue una robusta contrazione degli arrivi.

Figura 1.15 Tassi di incremento annui per categorie e classi di variazione

	Flusso di immigrazione														
	Di ritorno					Proveniente da UE28					Proveniente da extraUE28				
	DE	UK	ES	IT	FR	DE	UK	ES	IT	FR	DE	UK	ES	IT	FR
2014	+	+	++			+	++	+	-	-	++	+		-	
2015			++			+		+	-		+++		+		+
2016	++	-	++	++		-	-	+			--		++	+	+

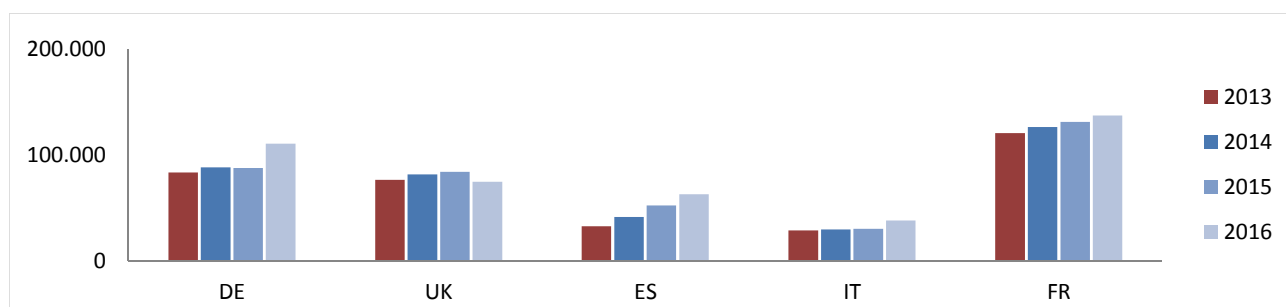
Legenda:
 --- oltre il -50%
 -- dal -20 al -49%
 - dal -6 al -19%
 entro il +/- 5%
 +++ oltre il +50%
 ++ dal +20 al +49%
 + dal +6 al +19%

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat 2018a

Analisi comparata dei flussi d'immigrazione verso i principali Paesi membri

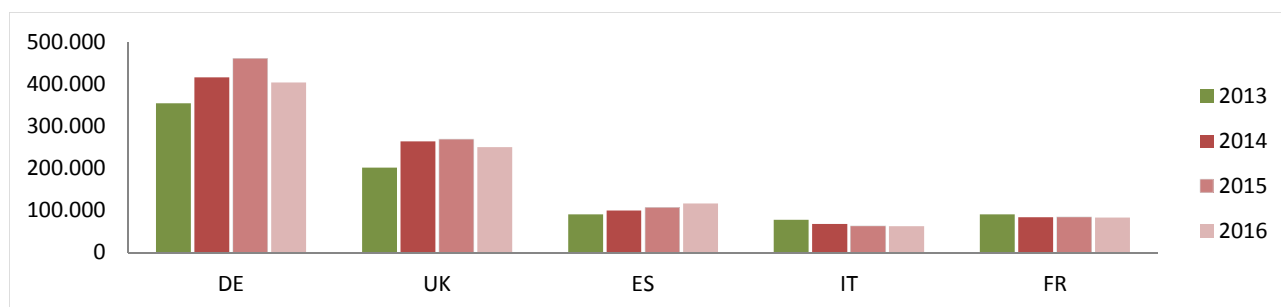
L'analisi comparata dei flussi d'immigrazione per i cinque maggiori Paesi europei permette di confrontare il peso delle componenti non solo in termini relativi, ma anche in termini assoluti.

Il flusso di ritorno di emigrati con nazionalità del Paese dichiarante è particolarmente rilevante e crescente per la Francia. Per la Germania e il Regno Unito il flusso è meno considerevole, anche se nel caso tedesco è crescente. Per la Spagna e l'Italia i valori di flusso sono significativamente minori, ma per la Spagna mostrano un andamento stabilmente crescente.

**Figura 1.16 Flussi d'immigrazione con nazionalità del Paese dichiarante 2013-2016 (v.a.)**

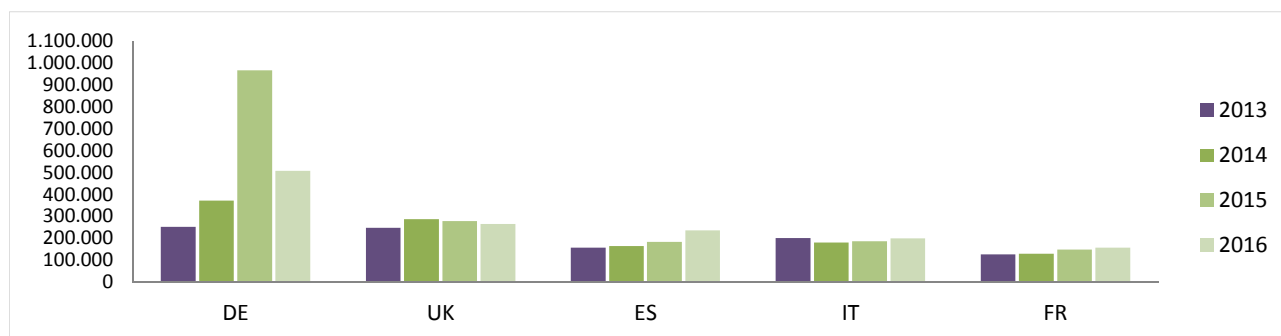
Fonte: Eurostat 2018a

I flussi in entrata dagli altri Paesi EU sono significativamente rilevanti per la Germania e in misura minore per il Regno Unito. In entrambi i casi nel 2016 si evidenzia una prima flessione. L'immigrazione di origine intra-europea è decisamente meno rilevante per la Spagna (ma stabilmente crescente), per la Francia e l'Italia (in entrambi i casi anche sostanzialmente stabile/decescente).

Figura 1.17 Flussi d'immigrazione intra-UE28 2013-2016 (v.a.)

Fonte: Eurostat 2018a

I flussi provenienti dai Paesi extra-UE sono rilevanti e crescenti in Germania (anche sterilizzando il dato eccezionale del 2015, che si riflette sul valore totale tedesco). Ad un secondo livello, in questo caso meno differenziato che per la mobilità intra-europea, si colloca il Regno Unito, seguito dalla Spagna (che anche in questo caso presenta un andamento di crescita contenuta), dall'Italia con valori sostanzialmente stabili, e, infine, dalla Francia (anche in questo caso si può parlare, come per la Spagna, di crescita contenuta).

Figura 1.18 Flussi d'immigrazione provenienti da extra-UE28 2013-2016 (v.a.)

Fonte: Eurostat 2018a



Riassumendo:

- i flussi verso la Germania sono consistenti sia nella componente intra-europea che in quella extra-europea. Quest'ultima ha carattere instabile;
- nel caso del Regno Unito il flusso proveniente da UE ed extra UE è sostanzialmente equivalente. La mobilità intra-europea si caratterizza però per una maggiore dinamicità;
- verso la Spagna la componente extra-europea è quella più significativa, non solo in termini assoluti ma per la dinamica nel quadriennio;
- l'Italia presenta i valori minori per quanto riguarda il flusso di ritorno e l'apporto della stessa mobilità europea risulta ridotto e decrescente. Il flusso proveniente dai Paesi extra-UE si attesta attorno alle 200mila unità annue, con variazioni, almeno nel quadriennio, contenute;
- infine la Francia presenta tra i valori più bassi sia nel flusso di provenienza europea (preceduta solo dall'Italia) che in quello di origine extra-europea. È prima al contrario nell'entità del flusso di ritorno dei propri cittadini, con una dinamica stabilmente crescente.



2 VERSO I GLOBAL COMPACT DELLE NAZIONI UNITE SU MIGRAZIONE E RIFUGIATI. LE QUESTIONI SUL TAPPETO E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Considerazioni introduttive

Il 19 settembre 2016 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha avviato un significativo processo finalizzato alla promozione di due esiti: la redazione di un Global Compact (la cui traduzione letterale è Patto globale) "per una migrazione sicura, ordinata e regolare" e di un Global Compact sui rifugiati. Come modello di redazione di accordo internazionale di tipo onnicomprensivo sia dal punto di vista oggettivo che dal punto di vista soggettivo, il Global Compact (di seguito GC) mira a rappresentare un punto di convergenza globale, appunto, tra gli Stati membri delle NU sui principi riferiti alle diverse dimensioni problematiche della migrazione mondiale, al fine di creare un quadro utile alla cooperazione di livello internazionale in tema di migrazione e mobilità (sostantivi che, nei testi di riferimento, vengono entrambi lasciati indefiniti e indifferenziati). Nelle tematiche delle migrazioni di dimensione internazionale sono incluse considerazioni umanitarie (ivi comprese questioni relative specificamente alle migrazioni provocate da situazioni di guerra) nonché i temi dello sviluppo sostenibile (e quindi anche delle migrazioni c.d. climatiche) e quelli che rilevano nel settore della più generale tutela dei diritti umani a livello internazionalistico. Viene quindi esaltata l'importanza della cooperazione in tutte le dimensioni (regionale, internazionale e bilaterale) sottolineando allo stesso tempo che è in tale molteplice contesto che possono essere più adeguatamente affrontate questioni che sono definite ormai classicamente come *drivers* delle migrazioni, quali, tra gli altri, la carenza di opportunità di lavoro e di vita nel Paese di provenienza, gli squilibri economici, le crisi agricole e ambientali, l'assenza di rispetto dei diritti umani fondamentali.

Prima di focalizzare l'attenzione sui profili di questo accordo ormai imminente, è opportuno richiamare alcuni precedenti storici riferiti ad accordi e modalità di regolazione che nella materia in esame trascendono il mero livello dei confini nazionali.

Senza risalire a periodi troppo lontani durante i quali, in ogni caso, il tema del diritto d'asilo era già stato ampiamente affrontato nella sua dimensione internazionalistica²⁹ (Prakash Sihna 1971) – e posto peraltro che la distinzione formale tra "stranieri" e "cittadini" è sostanzialmente frutto della nascita dei moderni Stati nazionali – vale la pena rilevare che tale diritto inizia ad assumere i connotati ampiamente noti al diritto contemporaneo a partire dall'affermarsi delle dittature europee nel periodo posto tra le due guerre mondiali. Una prima esperienza tra gli Stati appartenenti all'Europa centro-occidentale intenzionati ad affrontare il fenomeno dei rifugiati politici e richiedenti asilo secondo un'accezione più vicina a quella oggi ufficialmente e generalmente accettata è rappresentata dalla Conferenza di Evian del 1938, attraverso la quale si cercò di far fronte alla necessità di proteggere i molti cittadini fuggiti dalla Germania nazista e dall'Austria. In tale occasione venne creato il Comitato intergovernativo per i rifugiati (*Inter-Governmental Committee on Refugees*, IGCR) il cui scopo principale era esattamente quello di individuare ipotesi riconducibili alla suddetta "immigrazione

²⁹ Ossia propriamente quale prerogativa individuale presuntivamente idonea a limitare il potere lato sensu "sovrano" di accettare o espellere persone "straniere".



involontaria” nel caso in cui gli interessati fossero stati costretti a lasciare i Paesi di origine per motivi inerenti alla proprie origini razziali, convinzioni politiche o fede religiosa. La successiva Conferenza di Bermuda del 1945 estenderà le esigenze di protezione a coloro che avessero lasciato il proprio Paese per motivi di esposizione a rischio della propria vita per ragioni connesse alla propria “razza, religione o convinzione politica” (Goodwin-Gill, McAdam 2007).

Da tali esperienze trarrà ispirazione l’Organizzazione internazionale per i rifugiati (*International Refugees Organization*, IRO), il cui atto costitutivo riconduceva all’ambito applicativo della protezione internazionale anche coloro che non potessero o non intendessero restare nel proprio Paese d’origine per motivi che gli stessi organi dell’IRO valutassero come fondati secondo un approccio casistico, al di là dei motivi apertamente classificati secondo quanto stabilito sin dalle Conferenze di Evian e Bermuda. L’IRO sarà dal 1949 sostituita dall’Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), sotto i cui auspici verrà redatta la Convenzione di Ginevra del 1951.

Vale la pena rilevare che, sempre con particolare riferimento alla necessità di affrontare la grave crisi migratoria prodotta dalla seconda guerra mondiale sia in Europa occidentale che in quella orientale, anche congiuntamente alla divisione europea in blocchi dopo gli accordi di Yalta, venne istituito il Comitato Intergovernativo Provvisorio per il Movimento dei Migranti dall’Europa (PICMME) poi Comitato Intergovernativo per la Migrazione Europea (ICEM) nel 1952, Comitato Intergovernativo per la Migrazione (ICM) nel 1980 e infine Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) nel 1989. Per quanto riguarda specificamente tale organizzazione, vale segnalare che le Nazioni Unite hanno recentemente ribadito, nel contesto del processo formativo del Global Compact per la migrazione che ha portato a un accordo tra ONU e OIM³⁰, che quest’ultima dovrebbe diventare un’agenzia ONU dotata, tuttavia, di particolare autonomia, continuando quindi a funzionare, come avvenuto sinora, quale organizzazione internazionale indipendente, autonoma e “non normativa” (cioè non necessariamente riconducibile a un accordo internazionale che ne definisca obiettivi e funzionamento), anche nei suoi rapporti di lavoro con l’ONU. In cambio, l’OIM si impegna a riconoscere le responsabilità delle Nazioni Unite ai sensi della relativa Carta istitutiva e i mandati e le responsabilità di altre organizzazioni, organi e agenzie delle Nazioni Unite³¹ operanti nel campo della migrazione internazionale (Guild, Grant 2017)³².

³⁰ Si veda la Risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 luglio 2016, 70/296, *Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration*.

³¹ Il tema delle agenzie è affrontato in termini piuttosto ambigui dall’art. 57 della Carta delle NU, che recita come segue: “1. *The various specialized agencies, established by intergovernmental agreement and having wide international responsibilities, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, educational, health, and related fields, shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63.* 2. *Such agencies thus brought into relationship with the United Nations are hereinafter referred to as specialized agencies*”. Alla luce della prassi, le agenzie specializzate sono riconducibili generalmente a organizzazioni costituite da un accordo intergovernativo e dotate di ampie responsabilità internazionali in campo economico, sociale, culturale o di altro tipo, essendo allo stesso tempo riconducibili in un modo o nell’altro a finalità e responsabilità dell’ONU. Si ricorda che, secondo il citato art. 63 della Carta ONU, il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) assume competenza per definire i termini delle relazioni anche di tipo economico e finanziario tra le agenzie specializzate e le NU stabilendo a tal fine accordi tra le parti (agenzie e NU) da sottoporre all’approvazione dell’Assemblea generale.

³² Sulla non del tutto agevole lettura del ruolo attribuito all’OIM – ruolo che potrebbe ad oggi definirsi “ibrido”, in quanto tale organizzazione pare riconducibile a una tipologia di ente non governativo e a una vera e propria agenzia ONU, anche se solo in fieri (Shaw 2008) –, viene stabilito che quest’ultima si impegnerà a svolgere le proprie attività conformemente agli scopi e ai principi



Venendo a fonti a noi più prossime e richiamandosi quindi sia alla giurisprudenza nazionale che all'ordinamento comunitario, paiono qui necessari altri due riferimenti sintetici, in primis per puntualizzare che il giudice italiano ha esaminato le questioni problematiche in oggetto direttamente alla luce del disposto dell'art. 10 co. 3 della Costituzione italiana³³. Riguardo a tale norma – ai sensi della quale “lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge” – la Corte di Cassazione aveva stabilito in altra precedente occasione³⁴ che da essa può ricavarsi una distinzione formale tra “l'asilante costituzionale” e il richiedente protezione internazionale, meritevole di tutela a norma della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York. Infatti, secondo la Suprema Corte, mentre quello del rifugiato, definito tale a norma delle citate fonti convenzionali internazionali – che pure possono esprimere regole di *ius cogens* internazionale, come si rileverà in seguito – è un diritto “perfetto”, che si impone *ex se* su organi giurisdizionali e autorità pubbliche nazionali (le quali ultime quindi devono predisporre, anche secondo norme di legge, strumenti adeguati ad approntare l'accoglienza), quello d'asilo espresso dalla stessa norma costituzionale è un diritto individuale le cui conseguenze applicative, in termini anche di accoglienza e inserimento socio-lavorativo nel Paese ospitante, restano in buona misura poco definite e rimesse alla discrezionalità delle autorità di tale Paese. Ciò posto, il Tribunale italiano ha invece successivamente precisato³⁵ che la differenza tra rifugio e asilo risiede nella diversa origine di questi due istituti, riferibili, l'uno, a fonti convenzionali internazionali, l'altro, a una norma di rango costituzionale interna che impone un precetto giuridico vincolante per tutte le autorità pubbliche nazionali, comprese all'evidenza quelle giurisdizionali, cui viene demandato primariamente di garantire diritti costituzionalmente predisposti, incluso quello d'asilo (Saccucci 2011).

Fatta salva quindi la maggior tutela del richiedente asilo contemplata a livello nazionale anche in base a rilevanti fonti di rango costituzionale, a livello di ordinamento creato dai trattati istitutivi dell'Unione europea, l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali di quest'ultima riferisce della tutela dei richiedenti asilo rinviando direttamente alle citate fonti di diritto internazionale convenzionale – i.e. Convenzione di Ginevra e Protocollo di New York. Da tale dato empirico deriva come a livello dell'Unione sia invalsa un'accezione ampia del diritto d'asilo, riferendosi tale diritto, specificamente ai fini di configurare una tutela individuale predisposta dall'ordinamento creato dai trattati dell'Unione, a tutti coloro che accedono ai confini dell'Unione stessa da Stati terzi (di origine o di c.d. “transito”) per richiedere protezione internazionale qualificabile come asilo o rifugio politico. D'altro canto, analogo approccio estensivo viene seguito ormai pacificamente in seno alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto la relativa tutela – dei richiedenti asilo o rifugio politico nonché dei rifugiati stessi – a una regola inderogabile da parte degli Stati membri, che in dottrina si è fatta ricondurre al *genus* delle norme di *ius cogens* internazionale. In particolare tale Corte riconduce all'art. 3 (divieto di tortura) della

della Carta delle Nazioni Unite e nel dovuto rispetto delle politiche dell'ONU e di altri strumenti pertinenti in tema di migrazione internazionale, tutela dei rifugiati e dei diritti umani.

³³ Tribunale di Roma II sez. civile nella sentenza del 1 ottobre 1999 sul caso Ocalan in Riv. dir. internaz, 2000.

³⁴ Corte di cassazione del 26 maggio 1997, n. 4674.

³⁵ Il riferimento è al caso Ocalan come deciso dal Tribunale di Roma cit. supra nota 31.



Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU) il divieto di respingimento di coloro che chiedono protezione internazionale (o asilo) verso un Paese terzo di provenienza o di transito dove sia realistico immaginare la sottoposizione dei richiedenti stessi ad atti vietati dal citato art. 3 CEDU (Rizzo 2018).

2.2 La Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti

La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, approvata con la Risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite³⁶, già stabiliva i diritti fondamentali di cui tutti i migranti dovrebbero godere: pertanto, benché tale fonte sia rimasta impopolare tra gli Stati di destinazione dell'Europa settentrionale, essa è stata progressivamente ratificata da altri Stati di destinazione come Messico e Turchia. Intorno ad essa, pertanto, si è formata anche una certa prassi applicativa³⁷. Nel 1999 la Commissione ONU per i diritti umani ha creato l'istituto del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti³⁸ che ha ricevuto mandato di esaminare modi e mezzi per superare gli ostacoli alla piena ed effettiva protezione dei diritti umani dei migranti, riconoscendo la particolare vulnerabilità di donne, bambini e persone prive di documenti o in una situazione irregolare.

Da quanto precede, si rileva come sia progressivamente emerso a livello statale il nodo della categorizzazione di persone che accedano ai confini di uno Stato di cui non abbiano la nazionalità come migranti "regolari" o "irregolari". Si è successivamente giunti a una visione condivisa circa il fatto che, indipendentemente dal rispettivo status giuridico, tutti i migranti devono costituire specifico oggetto di protezione attraverso i trattati sui diritti umani fondamentali.

Nel 2005, l'allora Segretario generale ONU Kofi Annan non riuscì a raccogliere un sostegno sufficiente per una conferenza globale sulle migrazioni. Tuttavia, lo stesso Annan provvide successivamente a convocare una Commissione globale sulla migrazione internazionale incaricata di esaminare la questione delle migrazioni al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Nel 2006, l'Assemblea generale delle NU ha tenuto il suo primo incontro del gruppo ad alto livello sulle migrazioni. In quella sede si ottennero alcuni progressi sugli approcci comuni alla migrazione nel campo dello sviluppo all'interno e all'esterno dell'ONU. In particolare, nel 2007 è stato creato al di fuori dell'ONU un Forum globale intergovernativo su migrazione e sviluppo³⁹ per affrontare la migrazione attraverso la lente, appunto, dello sviluppo sostenibile. A seguito di una delle raccomandazioni della c.d. Commissione globale delle migrazioni (*Global Commission*), che ha caldeggiato l'istituzione di un gruppo inter-istituzionale di

³⁶ UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 18 December 1990, A/RES/45/158, Part III, disponibile su <https://bit.ly/2gAp56R>.

³⁷ Vale la pena rilevare come il contrabbando e la tratta di esseri umani siano stati invece trattati in ambito internazionalistico come questioni da ricondurre a regole e divieti di diritto penale internazionale, come confermato dai due protocolli della Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale nel 2000. Cfr. UN General Assembly, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000, disponibile su <https://bit.ly/2AabRnX>.

³⁸ Risoluzione 1999/44, prorogata con le Risoluzioni 2002/62 e 2005/47 e successivamente dal Consiglio per i Diritti umani con delibere 8/10, 17/12 e 26/19, ciascuna prevedendo ulteriore proroghe per un periodo di tre anni.

³⁹ Atto costitutivo, attività e documentazione di tale Forum sono reperibili al seguente indirizzo <https://bit.ly/1dlHUJ>.



agenzie coinvolte in attività ad alto livello legate alle migrazioni, all'inizio del 2006, riprendendo il modello del *Geneva Migration Group* istituito nel 2003, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha disposto l'istituzione del *Global Migration Group* (GMG) con l'obiettivo di riunire agenzie e organismi delle Nazioni Unite operanti su temi migratori e per consentire la condivisione e lo scambio di informazioni e conoscenze in materia. Il GMG riunisce i responsabili delle agenzie di livello nazionale e internazionale che si occupano di temi migratori e mira a promuovere l'applicazione più ampia possibile di tutti gli strumenti e le norme internazionali e regionali pertinenti, mirando a incoraggiare l'adozione di approcci sul tema delle migrazioni che siano quanto più coerenti, completi e meglio coordinati possibile. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁴⁰, adottata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle NU, riconosce, inter alia, il contributo positivo dei migranti agli obiettivi della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile (cfr. in particolare p. 25 della relativa risoluzione "*We recognize the positive contribution of migrants for inclusive growth and sustainable development*"). Ancora più in particolare, l'Agenda orienta la politica migratoria globale verso una prospettiva specificamente *human rights oriented*, assecondando una tendenza già riscontrata negli anni precedenti che si traduce nella seguente affermazione: "*We will cooperate internationally to ensure safe, orderly and regular migration involving full respect for human rights and the humane treatment of migrants regardless of migration status, of refugees and of displaced persons. Such cooperation should also strengthen the resilience of communities hosting refugees, particularly in developing countries*" (cfr. p. 29 cit.). Nel testo, le politiche migratorie assumono specifica rilevanza con riferimento all'obiettivo n. 8 dell'Agenda – intitolato *Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all* – e più chiaramente nel punto 8.8 in cui si afferma che occorre mirare a tutelare "*labour rights and promote safe and secure working environments for all workers, including migrant workers, in particular women migrants, and those in precarious employment*". Ulteriore attenzione ai temi migratori è offerta dall'obiettivo n. 10 dell'Agenda, concernente la necessità di ridurre "*inequality within and among countries*", e in particolare al punto 10.8 in cui si propone di facilitare ("facilitate") "*orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies*".

Al pari di quanto statuito nel settembre 2016 a proposito del futuro Global Compact, anche la Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti⁴¹ e i relativi documenti di accompagnamento fanno ripetuti riferimenti all'esigenza generale che le migrazioni siano sicure, ordinate e regolari. Nell'adottare detta Dichiarazione gli Stati membri delle NU hanno ribadito scopi e principi della Carta ONU, della Dichiarazione universale dei Diritti umani e dei principali trattati internazionali sui diritti umani nel contesto specifico della tutela di rifugiati e migranti. È stato quindi riaffermato il pieno rispetto del diritto internazionale, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (ovviamente per quanto rileva della protezione dei civili in tempo di guerra), affermando in tale contesto la responsabilità condivisa della comunità internazionale nella gestione di ampi movimenti di rifugiati e migranti. La Dichiarazione imputa agli Stati la protezione della sicurezza, della dignità nonché

⁴⁰ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/70/L.1.

⁴¹ A/71/L.1. del 13 settembre 2016.



dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti i migranti indipendentemente dal loro status migratorio, e invita gli stessi a cooperare per facilitare la migrazione sicura, ordinata e regolare, compresi il ritorno e la riammissione, tenendo conto delle discipline vigenti. Gli Stati membri si sono impegnati a rafforzare la governance globale della migrazione e, a tale riguardo, hanno accolto con favore l'accordo volto ad avvicinare maggiormente il ruolo dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) all'ONU, facendone infine una "agenzia collegata" di quest'ultima⁴².

La Dichiarazione di New York fa riferimento a una serie di iniziative specifiche, tra cui quella sui migranti in Paesi in crisi (specificamente citando la Libia) e un'iniziativa OIM del 2014 che coinvolge il Rappresentante speciale del Segretario generale per la migrazione internazionale e che prevede consultazioni intergovernative su temi migratori, dell'asilo e dei rifugiati⁴³. In tale contesto va richiamato anche il programma di Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione (c.d. RVAR) finalizzato al ritorno in patria in condizioni di sicurezza e dignità di cittadini provenienti da Paesi terzi residenti in Italia che ne facciano espressa richiesta⁴⁴. Vengono altresì presi a riferimento l'Agenda per la protezione degli sfollati transfrontalieri nel contesto di catastrofi e cambiamenti climatici⁴⁵ e il citato Global Migration Group. Il documento impegna tuttavia gli Stati solo a "considerare lo sviluppo" di principi non vincolanti e linee guida coerenti con il diritto internazionale sul trattamento dei migranti in situazioni vulnerabili che, pur non essendo qualificabili come rifugiati, necessitano comunque di assistenza. Gli Stati sono coinvolti da questo processo volto a integrare gli sforzi che si rendono necessari a livello nazionale per proteggere e assistere tutti i migranti. Per quanto attiene alle Nazioni Unite, il processo in oggetto coinvolge, oltre al citato Rappresentante speciale, l'OIM e l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR).

Nella Dichiarazione di New York viene altresì chiarito che l'espulsione (spesso chiamata "ritorno" e che resta riconducibile genericamente al termine più tecnico "riammissione") è una parte centrale del progetto ma deve essere "sicura, ordinata e dignitosa" e preferibilmente volontaria: la frase chiave - sicura, ordinata e "regolare", riguardante il modello di migrazione perseguito a livello ONU - è qui modificata, quindi, nel senso che nell'attuazione della Dichiarazione stessa ci si dovrà concentrare *on sustainable and timely return in safety and dignity*⁴⁶, senza commenti specifici su quale differenza vi sia tra i due aggettivi (ritorno "regolare" e "dignitoso"). Si potrebbe forse ricavare dalla diversa espressione utilizzata (riammissione "dignitosa") un approccio più *human rights oriented* del sistema internazionale di tutela di migranti e rifugiati, come sembra potersi concludere leggendo il tema in oggetto, nella

⁴² Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale delle NU n. 70/296 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration.

⁴³ Si veda il documento dell'OIM, *L'OIM in campo per alleviare le condizioni dei migranti bloccati in Libia*, in sostegno all'iniziativa lanciata da Unione africana e Unione europea, reperibile sul sito dell'OIM all'indirizzo <https://bit.ly/2Lufikf>.

⁴⁴ Nel suo documento del dicembre 2016 intitolato *Una miglior protezione per i rifugiati nell'Unione europea e nel mondo*, l'UNHCR fa espresso riferimento al fatto che l'Unione europea dovrebbe incrementare la prassi menzionata del Rimpatrio volontario, applicata già a livello di alcuni Stati membri dell'Unione stessa.

⁴⁵ C.d. "Nansen Initiative", sostenuta in particolare dai governi norvegese, svizzero, tedesco nonché dalla Commissione europea, trattandosi quindi di una processo di tipo consultivo *state-led* (quindi a livello propriamente intergovernativo) "*to build consensus on a protection agenda addressing the needs of people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change*" cfr. <https://bit.ly/2liBTOD>.

⁴⁶ Cfr. in part. p. 75 della Dichiarazione di New York.



dimensione più limitata dell'ambito "europeo", alla luce della vigente Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, imperniata, al pari di altri rilevanti strumenti di livello nazionale e internazionale, proprio sul richiamato concetto di tutela della dignità della persona. D'altro canto, lo stretto nesso tra principio di dignità e tutela del diritto d'asilo è stato rilevato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel noto caso N.S.⁴⁷ concernente l'applicazione del Reg. 343/2003 (CE) del Consiglio del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo⁴⁸. In particolare, la questione sottoposta dal giudice a quo è stata ritenuta dalla Corte del Lussemburgo pienamente rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 51 della Carta (ma anche dell'art. 6 TUE)⁴⁹, dichiarando la non conformità del regolamento citato con, in particolare, l'art. 4 della Carta in tema di proibizione della tortura già sancita dall'art. 3 della CEDU, norme chiaramente ispirate all'esigenza di tutela della dignità della persona e della vita umana (art. 2 della Carta). La sentenza N.S. richiama una precedente condanna della Grecia e del Belgio da parte della Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) nel contesto della quale è emersa, oltre alla violazione di specifiche voci della CEDU (segnatamente art. 3 e art. 13), una prassi particolarmente contraria a criteri di diritto internazionale sul trattamento degli stranieri attuata dalle autorità greche in una regione situata tra la Grecia e la Turchia, prassi accertata, oltre che dalla stessa Commissione europea, anche dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali⁵⁰. La riammissione, quale strumento cruciale della gestione delle migrazioni così come disciplinate nella Dichiarazione di New York che qui si commenta, deve essere quindi coerente con la tutela internazionale dei diritti umani e il principio di non-respingimento dei rifugiati (Rizzo 2018).

In coerenza con quanto da ultimo rilevato, uno degli aspetti più significativi, e in qualche modo sorprendenti, della Dichiarazione di New York è il forte orientamento alla tutela dei diritti umani. Il primo degli impegni stabiliti per quanto riguarda i migranti è la protezione della sicurezza, della dignità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status migratorio. Dopo molto tempo, quindi, la questione migratoria viene finalmente collocata nel contesto della tutela dei diritti umani: si tratta di una prima risposta a pressanti richieste provenienti in tal senso

⁴⁷ Corte giust. 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, N.S., Raccolta I-13905.

⁴⁸ GU L 50 del 25.02.2003, successivamente sostituito dal Regolamento n. 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, rifusione, in GU L n. 180 del 29.6.2013, c.d. Regolamento Dublino III. Si ricorda che i regolamenti dell'Unione, quali quelli qui indicati, attesa la loro notoria "diretta applicabilità" negli ordinamenti degli Stati membri, in linea generale non impongono il recepimento formale a livello nazionale, di talché gli obblighi da essi promananti assumono forza immediatamente precettiva e vincolante per le autorità pubbliche nazionali, così come per i privati, esattamente a prescindere da tale recepimento (caratterizzandosi invece il recepimento come obbligo per gli Stati membri dell'Unione specificamente promanante dalle direttive di quest'ultima, cfr. Corte giust. 14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi Sas* contro Ministero delle finanze della Repubblica italiana, Racc. pp.1039).

⁴⁹ L'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, difatti, stabilisce che i diritti sanciti nella Carta stessa sono tutelati esclusivamente nell'attuazione del rilevante diritto dell'Unione da parte delle autorità e delle istituzioni di quest'ultima e nazionali, Corte giustizia 26 febbraio 2013, C-617/10, Åkerberg Fransson ECLI:EU:C:2013:105.

⁵⁰ C. eur. dir. uomo, 21 gennaio 2011, M.S.S. contro Belgio e Grecia Ricorso 30696/09. In base a tale precedente, la Grecia è Paese membro dell'Unione cui tuttavia potrebbe applicarsi la disposizione dell'art. 3 n. 2 del Regolamento Dublino III, ai sensi della quale è inserita l'ipotesi che in uno dei Paesi dell'Unione, competenti a esaminare una domanda d'asilo, sussistano comprovate carenze sistemiche per quanto attiene sia lo stesso esame della domanda sia l'accoglienza dei richiedenti asilo.



da numerose agenzie e organismi delle Nazioni Unite che si sono profondamente impegnati nella protezione dei migranti (e dei rifugiati), come l'UNHCR (Alto Commissariato ONU per i rifugiati), UNHCHR (Alto Commissariato ONU per i diritti umani) e il dipartimento specializzato dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) sui diritti dei lavoratori migranti (Cherubini 2013). Per quanto riguarda l'OIL, sembra peraltro opportuno ricordare come tale organizzazione da tempo si occupi precipuamente di inserimento socio-lavorativo dei migranti (Ryan, Mantouvalou 2014). Rilevante al riguardo in particolare la Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità di trattamento dei lavoratori migranti⁵¹. Tale convenzione estende peraltro i propri effetti a tutti i lavoratori migranti a prescindere dalla loro cittadinanza e dal loro status (regolare o meno) nel Paese di accoglienza, garantendo anche a tali lavoratori una tutela dal licenziamento automatico in caso di perdita del titolo a permanere nel Paese di accoglienza e garantendo la parità di trattamento per quanto riguarda i diritti derivanti da occupazioni anteriori svolte anche in Paesi terzi diversi da quello di ultima accoglienza. Limitazioni alle prerogative che la Convenzione riconosce sono ammissibili solo nella misura in cui queste stesse limitazioni siano funzionali alla tutela di "interessi dello Stato" (cfr. art. 14 n. 1 lett. c)⁵².

La Dichiarazione di New York del 2016 mira altresì a salvaguardare gli interessi delle comunità di migranti all'estero, anche attraverso la protezione, l'assistenza e la cooperazione consolari in conformità con le rilevanti regole di diritto internazionale. Ciò va letto in riferimento alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, che stabilisce i diritti delle autorità consolari e i doveri degli stati nei confronti di tali autorità, nell'ottica di proteggere i cittadini presenti in uno Stato diverso da quello di nazionalità. La Dichiarazione ricorda pertanto che qualunque migrante, dal punto di vista giuridico e istituzionale e a differenza degli apolidi, deve essere considerato cittadino di uno Stato diverso da quello di destinazione o transito. La Dichiarazione lascia quindi trasparire una lacuna nelle rilevanti regole di diritto internazionale, consistente nella mancata definizione di un obbligo per le autorità nazionali (consoli) di proteggere i diritti umani dei propri connazionali migranti, anche alla luce dei diversi obblighi promananti dal diritto internazionale dei diritti umani, la cui progressiva formazione deve ritenersi successiva rispetto alla fissazione delle regole sulla protezione consolare fissate nella Convenzione di Vienna su protezione diplomatica e consolare⁵³.

⁵¹ V. legge di ratifica 10 aprile 1981 n. 158 Suppl ord. G.U. 29/04/1981 n. 116. V. pure Convenzione OIL 111 del 1958 "Discriminazione (Lavoro e impiego)" ratificata con L. 6 febbraio 1963 n. 405, G.U. del 6 aprile 1963 n. 3.

⁵² Sulla tutela socio-lavorativa dei migranti è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha offerto in maniera piuttosto costante un'interpretazione estensiva dell'art. 8 della CEDU che garantisce la tutela della vita privata e familiare, per ritenere rientranti in tale disposizione anche diverse tipologie di tutela dei lavoratori stranieri e principalmente, il divieto di licenziamento per il solo motivo di essere lavoratore non appartenente allo Stato d'impiego. Cfr. in tema C. eur. dir. u. 28 maggio 2009, Bigaeva c. Grecia, Ric. 26713/05.

⁵³ Nel decidere alcuni casi riguardanti cittadini stranieri, da ritenere tecnicamente "migranti", condannati penalmente negli Stati Uniti per crimini ivi commessi, la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) ha riconosciuto esistente, in base all'art. 36 lett. b) della citata Convenzione di Vienna, il dovere per gli Stati Uniti di notificare agli Stati di cittadinanza degli interessati l'applicazione di misure restrittive in territorio statunitense, e ciò anche al di là del rispetto del criterio del previo esaurimento dei ricorsi interni, riconducendo la richiamata norma sulla protezione consolare e il dovere rilevante nel caso di specie al novero più ampio di regole di diritto internazionale dei diritti umani (Monaco, Curti Gialdino 2009; Shaw 2008). Si veda le Sentenze della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 2001 relativa al caso dei fratelli *LeGrand* e del 31 marzo 2004, *Avena*. In particolare in questo secondo caso, la Corte ha precisato che "*The rights guaranteed under the Vienna Convention are treaty rights which the United States has*



Una menzione specifica merita, nel contesto delle questioni problematiche in oggetto, la materia della tutela dei minori a vario titolo e in modo inevitabilmente assai frequente coinvolti dai flussi migratori. Il 17 novembre 2017, il Comitato per i diritti dei minori (*Committee on the Rights of Child, CRC*) dell'Ufficio dell'Alto commissario ONU per i diritti umani e il Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e membri delle loro famiglie (*Committee on Migrant Workers del medesimo OHCHR, c.d. CMW*) hanno pubblicato non uno ma due commenti generali congiunti (*Joint General Comments, JGC*) sui diritti umani dei bambini nel contesto della migrazione internazionale. Si tratta della prima volta in cui i comitati hanno adottato due commenti generali sulla stessa questione⁵⁴. In tali testi viene ribadito il principio centrale dei diritti dei bambini, ossia che essi sono titolari a livello internazionale di diritti indipendentemente dalla loro nazionalità o dallo stato di migrazione dei loro genitori, riconoscendo in particolare che i bambini coinvolti in flussi migratori non sicuri o irregolari hanno maggiori probabilità di subire violazioni dei diritti rispetto ai minori in situazioni di migrazione volontaria.

2.3 Obiettivi e contenuti generali del Global Compact. Il ruolo dell'Unione europea

Obiettivi e contenuti generali del Global Compact

Secondo l'analisi fin qui condotta, la Dichiarazione di New York complessivamente considerata rappresenta la base necessaria per un processo negoziale di livello intergovernativo che deve condurre all'adozione di un GC per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

I temi migratori sono inseriti in un contesto di politica dello sviluppo sostenibile di dimensione internazionale. Il GC viene redatto attraverso un processo di negoziati intergovernativi iniziato a fine 2017. Tali negoziati dovranno essere conclusi da una conferenza internazionale sull'immigrazione che dovrà tenersi entro la fine del 2018 e nel corso della quale il testo definitivamente negoziato sarà presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il primo draft chiarisce che i due processi inerenti al Compact sulla migrazione e a quello sui rifugiati restano distinti, ma possono essere ritenuti sostanzialmente complementari⁵⁵. La separazione dei due temi sembra essere mantenuta principalmente a causa del rilevante contesto giuridico, tenuto conto delle numerose convenzioni ampiamente ratificate che tutelano i rifugiati, inclusi coloro tra questi che sono vittime di tortura e a rischio, nel Paese di provenienza, di sparizioni c.d. "extragiudiziali" o "forzate", nonché coloro che hanno diritto all'attraversamento delle frontiere nazionali anche in modo irregolare e a risiedere all'interno del territorio di uno Stato "di rifugio".

undertaken to comply with in relation to the individual concerned, irrespective of the due process rights under the United States constitutional law", riferendosi nella specie alla regola di diritto processuale statunitense che consente solo alla Corte federale, e non a quelle dei singoli Stati federati, di accertare se nel procedimento *a quo* siano stati violati obblighi e norme anche di diritto convenzionale internazionale (nel caso di specie, la richiamata disposizione della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari) tanto più se queste mirino a salvaguardare diritti individuali.

⁵⁴ Commenti reperibili all'indirizzo web del Comitato per i diritti dei lavoratori migranti, qui <https://bit.ly/2R9r5Dt>.

⁵⁵ Al punto 4 del Draft pubblicato all'11 luglio 2018 (cfr. <https://bit.ly/2zuZ8yi>), si precisa quanto segue: "*Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks*".



Va ricordato che del tema delle *enforced disappearances* (sparizioni c.d. “forzate”) si occupa la Convenzione delle Nazioni Unite per la Protezione di tutte le Persone contro le sparizioni forzate (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, ICPED*)⁵⁶, adottata il 20 dicembre 2006. Si ricorda che l’art. 7 par. 1 lett. i dello Statuto della Corte penale internazionale si occupa anche di questo tema, ritenendo le sparizioni forzate un crimine contro l’umanità ai termini delle competenze della Corte stessa e del relativo Statuto “se commesso nell’ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell’attacco”. Si ricorda altresì l’esistenza del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate e involontarie istituito nel 1980 dalla allora Commissione diritti umani⁵⁷ con il mandato di assistere le famiglie delle persone scomparse al fine di determinare in maniera definitiva la sorte dei loro parenti⁵⁸. Anche la presenza particolarmente rilevante di tale fenomeno dimostra la complessità delle motivazioni sottese ai fenomeni migratori su scala mondiale, posto che il sempre crescente orientamento della comunità internazionale verso un approccio *human rights based* delle relazioni tra enti sovraordinati non può non condurre a una maggiore integrazione degli strumenti di analisi e di contrasto dei fenomeni sottesi alle migrazioni (e ciò anche al fine di far fronte a problemi che restano strettamente interconnessi). Sul piano degli obiettivi generali, i GC, tanto quello sui migranti quanto quello sui rifugiati, perseguono i seguenti obiettivi:

- individuare i principi che possono essere ritenuti giuridicamente non vincolanti ma che possono ciononostante servire in via interpretativa per l’attuazione della rilevante disciplina;
- individuare gli impegni giuridicamente vincolanti, anche se sempre nella generale considerazione per la quale gli impegni assunti internazionalmente possono acquistare rilevanza diversa alla luce delle diverse regole costituzionali nazionali;
- stabilire intese di livello e dimensione multilaterale, aventi natura soprattutto o soltanto “esortativa”, anche se nulla esclude che anche per i Compact su migrazione e rifugiati possa esplicitarsi il fenomeno di progressiva “costituzionalizzazione” sul piano internazionalistico che ha già interessato la stessa Dichiarazione universale del 1948.

All’esito dei lavori su entrambi i GC è contemplata l’indizione di una Conferenza internazionale che vedrà coinvolti Capi di Stato e di Governo. Il primo risultato negoziato ad oggi è quello che reca come titolo: *Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare*, così come già indicato sin dall’Allegato II della precedente Dichiarazione di New York del 2016. Un’altra conferenza dovrà essere convocata in vista dell’adozione del Global Compact sui rifugiati⁵⁹. I sunti delle sessioni plenarie e delle

⁵⁶ AG Res. 61/177.

⁵⁷ Working Group on Enforced Involuntary Disappearances WGEID, organo dell’Ufficio dell’Alto commissario per i diritti umani delle N.U., OHCHR.

⁵⁸ Tale obiettivo viene perseguito stabilendo innanzitutto un canale di comunicazione con il Governo interessato, che viene chiamato a investigare in maniera obiettiva su ciascun caso individuale.

⁵⁹ Cfr. supra nota 52. Ulteriormente, nel documento *Draft Outcome of the Conference* del 30 luglio 2018 (Conf.231/3), al punto 3 viene chiarito definitivamente che i due documenti – il GC on safe, orderly and regular migration e quello sui rifugiati – restano per ora due documenti separati che seguono due percorsi redazionali distinti, essendo la presentazione del secondo (quello sui rifugiati) posticipata a data ad oggi da destinarsi. Nel passaggio citato dello stesso Draft Outcome viene comunque precisato e



altre deliberazioni adottate dalla conferenza saranno inclusi nel rapporto della conferenza stessa. I risultati di quest'ultima dovrebbero includere come componenti principali gli impegni presi, i mezzi per la loro attuazione e un quadro per il follow-up e la possibile revisione del testo negoziato. L'esistenza o meno della necessità di una revisione del draft potrà essere esaminata e proposta dalla stessa OIM, soprattutto tenendo conto degli impegni in materia di protezione dei diritti umani di tutte le persone indipendentemente dal loro status migratorio⁶⁰. La Conferenza internazionale indicata è stata convocata per il 9 e 10 dicembre 2018 a Marrakech⁶¹.

Le organizzazioni internazionali non governative e altri enti pubblici e privati, accademici nonché i parlamenti e le autorità nazionali anche di livello locale, sono stati invitati a partecipare ai lavori preparatori attraverso dialoghi informali, salva la generale garanzia che la natura eminentemente intergovernativa dei negoziati sia pienamente rispettata⁶².

I lavori negoziali hanno insistito su sei assi tematici essenziali:

- lo sviluppo sostenibile, che resta il quadro complessivo entro il quale le Nazioni Unite hanno sin dall'inizio inteso inserire le tematiche migratorie;
- la tutela dei diritti umani come obiettivo generale che spesso si sovrappone alla tematica migratoria;
- l'inclusione sociale e la definizione di regole ispirate alle finalità antidiscriminatorie già perseguite attraverso il Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici e sociali e culturali del 1966;
- la cooperazione internazionale e la governance della migrazione con il necessario coinvolgimento di enti di dimensione regionale, come il MERCOSUR e la stessa Unione europea;
- i mutamenti climatici, presi in considerazione come fattori ineludibili nel contesto dello studio del fenomeno delle migrazioni;
- i temi in parte già accennati che si ricollegano alle finalità dell'OIL e che attengono alla conciliazione del fenomeno lato sensu migratorio con gli obiettivi di inserimento lavorativo ispirati a concetti di lavoro dignitoso e mobilità nell'accesso e nell'esercizio del lavoro.

Per la redazione dei Compact sono state organizzate sessioni di attività⁶³ previa predisposizione e diffusione di policy-brief tematici. Gli Stati membri delle Nazioni Unite sono stati invitati a fare uso dei pertinenti processi globali, regionali e sub-regionali e di altre iniziative relative alla migrazione al fine di contribuire sotto forma di sintesi e raccomandazioni concrete a ciascuna riunione preparatoria o alle

ribadito che "(...) *migrants and refugees may face many common challenges and similar vulnerabilities*", tali da rendere i due documenti in questione sostanzialmente complementari.

⁶⁰ Cfr. la Risoluzione 71/280 dell'Assemblea generale del 6 Aprile 2017, *Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration*.

⁶¹ Per le modalità riguardanti i lavori dell'indicata Conferenza di Marrakech, v. le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 71/280 e n. 72/244 rispettivamente del 6 aprile e del 24 dicembre 2017.

⁶² Sembrerebbe quindi venire in rilievo una strisciante tensione riguardo ai meccanismi di riconoscimento della legittimità delle diverse parti che dovranno o potranno essere coinvolte nel processo negoziale. La Dichiarazione di New York riconosce per esempio il ruolo cruciale delle autorità locali nella gestione concreta delle politiche migratorie, e tuttavia resta piuttosto complicato pensare a una modalità concreta per far partecipare attivamente tali soggetti al processo negoziale. Se i governi centrali (rappresentati dai Ministeri degli esteri) mantenessero un totale monopolio sul processo negoziale, ciò rischierebbe di relegare inevitabilmente altre istituzioni nazionali (quali parlamenti, regioni, autorità locali ecc.) a un ruolo di mero supporto o addirittura del tutto marginale, almeno nella fase attualmente in corso.

⁶³ Pari a un massimo di dodici giorni lavorativi, possono avere due o tre panel di esperti ciascuno.



sessioni tematiche. Nella seconda fase dei lavori, la stesura della bozza "zero" (*zero-draft*) ha richiesto una riunione preparatoria di tre giorni tenutasi a novembre 2017 e presieduta dai co-facilitatori per fare il punto dei contributi di tutte le parti interessate con l'obiettivo di porre le basi per andare avanti nella fase di negoziazione del testo finale. All'inizio del 2018, gli input sono stati sintetizzati dal Segretario Generale delle NU e presentati in una terza fase, iniziata con la stesura di una prima bozza del draft preparata dai co-facilitatori. I negoziati sono fissati in due sessioni da tre giorni ciascuna (calendarizzati nel marzo-aprile 2018) e cinque giorni ciascuno (tra maggio e giugno 2018). Infine, per quanto riguarda il finanziamento, deve essere istituito un fondo fiduciario volontario per la preparazione e la conferenza a sostegno di tutte le attività pertinenti, con contributi da parte di ciascun Paese partecipante.

Il documento che verrà presentato a Marrakech risulta per ora un testo piuttosto equilibrato nei contenuti. Oltre a obiettivi apertamente ispirati a un approccio umanitario alle questioni migratorie, come discendenti in particolare dalla Dichiarazione di New York, l'obiettivo che risulta stare maggiormente a cuore a livello dell'ONU è quello del maggior coordinamento internazionale al fine di garantire una determinata "qualità" del fenomeno migratorio. D'altro canto, appare perfino pletorico rilevare come lo stesso documento, tra le proprie generali premesse, faccia figurare quella volta a garantire la sovranità nazionale, stabilendo alla lettera b) del punto 15 (concernente "*cross cutting and interdependent guiding principles*") che il Global Compact "*is a non-legally binding cooperative framework that recognizes that no State can address migration on its own because of the inherently transnational nature of the phenomenon*". Alla successiva lettera c) dello stesso punto 15, il testo chiarisce che "*the Global Compact reaffirms the sovereign right of States to determine their national migration policy and their prerogative to govern migration within their jurisdiction, in conformity with international law*". Subito dopo, nello stesso passaggio si afferma che "*Within their sovereign jurisdiction, States may distinguish between regular and irregular migration status*" (cfr. p. 15 lett. c). Fatte salve queste premesse di carattere sistematico e generale, all'obiettivo numero 9, per esempio, il documento si prefigge di rafforzare la risposta transnazionale al traffico di migranti, il che sembra rispondere a un concetto di "coerenza" che deve rimanere sotteso alle relazioni tra Stati rispetto ai fenomeni migratori, particolarmente nei loro inevitabili effetti "negativi". In tal modo, l'intervento coordinato degli Stati e delle organizzazioni internazionali vale proprio a evitare situazioni in cui alcuni Stati, piuttosto che altri, subiscano le conseguenze negative di flussi migratori la cui gestione, in determinati periodi e circostanze (i.e. provenienza da Paesi "non sicuri" o c.d. *failed States*), può risultare particolarmente difficile. Nell'ordinamento dell'Unione europea queste asimmetrie nella gestione di flussi migratori, particolarmente in periodi di crisi migratorie "severe", possono essere superate attraverso strumenti che fanno perno sul principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione stessa (cfr. art. 80 TFUE, Morgese 2018; Rizzo 2018). D'altro canto, ancora più chiaramente l'obiettivo numero 11 stabilisce la necessità di gestire i confini in modo integrato, sicuro e coordinato, quindi di mettere in sicurezza i confini dei vari Paesi contrastando l'immigrazione irregolare, favorendo, per converso, quella legale. Ancora, al punto 21 si parla di cooperare nel favorire rimpatri e riammissioni sicure e dignitose, così come una reintegrazione sostenibile.



Le questioni inerenti all'inserimento socio-lavorativo di migranti e rifugiati sono state prese in considerazione sin dall'inizio dei lavori intorno ai Global Compact. Per quanto attiene al *compact on migration*, la versione risalente al marzo 2018 già elencava numerosi aspetti attinenti alla dimensione dell'inclusione socio-lavorativa dei soggetti interessati. Sin dall'obiettivo n. 6 viene così citata la finalità di garantire l'accesso dei migranti a un lavoro "decente" che sia garantito da *fair and ethical recruitment*, con ciò richiamando evidentemente i sopra citati obiettivi perseguiti a livello dell'OIL. Al punto 16 del draft si prevede la cooperazione tra società di accoglienza e migranti ai fini di una effettiva inclusione sociale di questi ultimi. Il punto 18 persegue la finalità di ottenere un pieno riconoscimento delle competenze e delle capacità dei migranti a fini di inserimento socio-lavorativo. Il punto 22 infine individua l'obiettivo della "portabilità" della protezione sociale e l'integrazione a tal fine del migrante nel sistema di sicurezza sociale nazionale.

Sempre in tema di inserimento socio-lavorativo, il draft n. 1 del marzo 2018 concernente il *compact on refugees* faceva espresso riferimento ai lavori in seno all'OIL confluiti nei *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labor market* del 2016, che imputano agli Stati membri la responsabilità di formulare "*national policies, and national action plans as appropriate, to ensure the protection of refugees and other forcibly displaced persons in the labour market, including in respect of access to decent work and livelihood*" (così punto 12). È stata espressamente citata anche la Raccomandazione OIL n. 205 del 2017 "*concerning employment and decent work for peace and resilience*", il cui Cap. XI è appositamente dedicato al tema dell'inserimento socio-lavorativo dei rifugiati, in particolare indicando che gli Stati membri dell'OIL "*should take measures, as appropriate, to: (a) foster self-reliance by expanding opportunities for refugees to access livelihood opportunities and labour markets, without discriminating among refugees and in a manner which also supports host communities; and (b) formulate national policy and national action plans, involving competent authorities responsible for employment and labour and in consultation with employers' and workers' organizations, to ensure the protection of refugees in the labour market, including with regard to access to decent work and livelihood opportunities*". Più oltre, la citata risoluzione OIL specifica ancora più chiaramente che occorre agevolare "*[facilitate] the recognition, certification, accreditation and use of skills and qualifications of refugees through appropriate mechanisms, and provide access to tailored training and retraining opportunities, including intensive language training*".

Riferendosi quindi a queste specifiche fonti, il draft del marzo 2018 relativo al Compact sui rifugiati individua, in tema di inserimento socio-lavorativo, i seguenti obiettivi principali: "- *promote economic opportunities for host communities and refugees, including specifically for women, young adults and those with disabilities, through enabling policy, legal, and administrative frameworks; - develop adequate instruments to attract private sector and infrastructure investment, notably in refugee hosting areas; - facilitate access to affordable financial products and services for women and men in host and refugee communities, including bank accounts, savings, credit, insurance, and payments, in line with national services and policies; - promote, where appropriate for a particular context, preferential trade arrangements, and facilitate access to local, regional and global supply chains for host communities and*



refugees; and promote language and vocational training, as well as internet connectivity and access to new technologies for host communities and refugees to support online livelihood opportunities'.

D'altro canto, lo stesso Global Compact sulle migrazioni che verrà presentato alla Conferenza di Marrakech, al proprio obiettivo 6 recita come segue *"We commit to review existing recruitment mechanisms to guarantee that they are fair and ethical, and to protect all migrant workers against all forms of exploitation and abuse in order to guarantee decent work and maximize the socioeconomic contributions of migrants in both their countries of origin and destination"*. Oltre quindi alla particolare protezione di rango internazionalistico tradizionalmente offerta contro lo sfruttamento di lavoratori migranti minori e donne, il testo si pone in linea con la tradizionale attenzione riservata dalla comunità internazionale nei confronti del fenomeno dello sfruttamento lavorativo delle persone migranti tout court, come tali più esposte a tale stesso fenomeno rispetto ai lavoratori "nazionali" (cfr. la già citata Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, approvata con la risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 dall'Assemblea Generale delle NU).

La posizione dell'Unione europea

Quale ente a carattere regionale (cfr. artt. 52 ss. Carta ONU), l'Unione europea avrà chiaramente un ruolo da svolgere nei negoziati conformemente a quanto previsto dalla Dichiarazione di New York e dal documento concernente le modalità di conduzione dei negoziati del Global Compact adottato nel febbraio 2017 dalle Nazioni Unite, stante comunque il ruolo di "meri" osservatori che le Nazioni Unite hanno riconosciuto alle organizzazioni internazionali nella sopra citata Risoluzione 71/289 sulle *Modalities per la redazione del Global compact on migration*. A livello di Unione, resta opaco in che modo, nel silenzio istituzionale, la società civile all'interno degli Stati membri potrà ritenersi coinvolta e impegnata in questo processo.

Sul piano generale sembra difficile mettere in discussione il fatto che l'Unione possa (e in certa misura debba) assumere un ruolo nel processo formativo del Global Compact. Vale innanzitutto la pena ricordare che il Trattato di Lisbona ha rafforzato l'impegno dell'Unione nei confronti del multilateralismo in generale e dell'ONU in particolare. L'articolo 21 del Trattato dell'Unione europea (TUE) dispone infatti come l'Unione debba promuovere soluzioni multilaterali a problemi comuni, in particolare nel quadro delle Nazioni Unite, sancendo il sostegno che l'ambito comunitario deve riservare all'obiettivo di un "sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale più forte" e a una buona governance globale come obiettivo della politica estera dell'Unione stessa. Le istituzioni dell'UE hanno il compito di rispettare gli impegni assunti nell'ambito delle Nazioni Unite e di cooperare con gli organismi delle Nazioni Unite ove opportuno. Anche la Strategia globale dell'UE ideata dall'Alto rappresentante Federica Mogherini nel 2016⁶⁴ sottolinea la determinazione dell'UE a promuovere un ordine globale basato su regole che abbiano il multilateralismo come principio fondamentale e le Nazioni Unite al proprio centro. Più nel dettaglio, l'articolo 220, paragrafo 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che l'Unione istituisca tutte le forme appropriate di cooperazione con gli organi delle Nazioni

⁶⁴ <https://bit.ly/2zRo0NP> in part. pag. 4.



Unite e le sue agenzie specializzate, riconoscendo così l'importanza della cooperazione tra le due organizzazioni. In effetti, l'impegno dell'UE con i consessi multilaterali è essenziale per assicurare un'efficace azione esterna dell'Unione stessa, in particolare per quanto riguarda i settori di competenza esclusiva di quest'ultima⁶⁵.

Ai fini che qui interessano, resta che la Carta delle Nazioni Unite esclude espressamente la partecipazione a queste ultime da parte di enti che non siano riconducibili alla nozione di "Stato" nei termini del diritto internazionale generale⁶⁶. D'altro canto, sin dalla Risoluzione n. 3208 (XXIX) dell'11 ottobre 1974 l'Assemblea generale delle NU ha già riconosciuto alla UE, all'epoca CEE, lo status di osservatore ai propri lavori. A seguito, poi, dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la stessa Assemblea generale, con propria Risoluzione n. 65/276 del 10 maggio 2011, ha confermato medesimo status di osservatore ai lavori delle Nazioni Unite all'Unione europea, ribadendo tuttavia inter alia che le proposte che l'Unione stessa sarà comunque autorizzata a presentare alle sessioni dell'Assemblea generale ONU saranno di volta in volta valutate dai rappresentanti degli Stati ai fini della possibilità o meno che tali stesse proposte siano sottoposte a formale votazione.

Se la partecipazione dell'Unione ai lavori delle NU è in generale sottoposta a determinati limiti oggettivi, nella prospettiva della partecipazione dell'Unione ad attività sul piano internazionale per quanto riguarda specificamente la materia di cui qui ci si sta occupando, occorre rilevare che, proprio in virtù del godimento di competenza ai fini dell'adozione di atti normativi in subjecta materia, l'Unione può assumere, seppur a determinate condizioni, una competenza per partecipare anche a negoziati internazionali in campo lato sensu migratorio in vista della conseguente conclusione di accordi internazionali anche a livello dell'Unione stessa.

L'art. 216 del già citato TFUE, ha codificato i principi riconducibili al fatto che le competenze dell'Unione, oltre ad essere ricavabili da disposizioni espresse dei trattati istitutivi, possono essere desunte in ultima analisi anche dalla sola necessità, per l'Unione stessa, di realizzare i propri obiettivi, ciò che può avvenire non solo attraverso strumenti che mirino a tale realizzazione nello spazio di applicazione geografica del diritto dell'Unione come definito dai trattati, ma anche attraverso la conclusione, da parte dell'Unione, di accordi con Stati terzi o altre organizzazioni internazionali. La teoria dei c.d. "poteri impliciti", oggi definitivamente codificata tanto all'art. 3 n. 2 TFUE quanto al citato art. 216 TFUE, rivela da questo punto di vista la sua potenziale pervasività particolarmente nel settore della cooperazione giudiziaria. Salva la contestuale codificazione, tramite lo stesso trattato di Lisbona, del carattere essenzialmente "dinamico" delle competenze c.d. "concorrenti" – categoria cui quelle relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia vanno ricondotte (cfr. art. 2 par. 2 TFUE e art. 4 n. 2

⁶⁵ Disposizioni più specifiche aventi contenuto analogo – in tema di cooperazione UE/ONU – concernono una varietà di aree, dalla politica ambientale (articolo 191, par. 4 TFUE), alla cooperazione allo sviluppo (articolo 211 del TFUE) alla cooperazione economica, finanziaria e tecnica (articolo 212, par. 3, TFUE). Sebbene tali disposizioni non solo autorizzino, ma addirittura obblighino l'Unione a cooperare con l'ONU e altre organizzazioni internazionali, esse tuttavia riguardano solo le relazioni di tipo essenzialmente organizzativo-sostanziale, mentre gli aspetti strettamente giuridico-istituzionali delle modalità attraverso le quali l'Unione negozia e conclude accordi con tali enti sono disciplinate agli articoli 216 e 218 TFUE, in tema, quindi, di conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione stessa.

⁶⁶ Ciò tuttavia non ha impedito in passato che la FAO (*Food and Agriculture Organisation*) includesse al proprio interno enti denominati *Regional Economic Integration Organisations* (REIO), e a tale titolo l'Unione gode di diritto di voto attivo nella medesima organizzazione. Analogo status viene conferito all'Unione europea nel Comitato economico e sociale delle NU (ECOSOC).



lett. j), TFUE) – è piuttosto consolidato nella giurisprudenza della Corte l'indirizzo secondo cui l'incardinarsi nell'ordinamento instaurato dai trattati di fonti giuridiche vincolanti adottate dall'Unione anche attraverso l'esercizio delle competenze richiamate (concorrenti) può consentire l'emersione di competenze esterne anche di carattere esclusivo, parimenti imputabili all'Unione. Questo meccanismo si fonda in sostanza su un rapporto tra differenti norme – si vedano in particolare gli articoli 2 n. 2, 3 n. 2, 4 e 216 TFUE – che non è di prima lettura né del tutto automatico o formale, ma piuttosto dinamico e da verificare in definitiva secondo un approccio "caso per caso", posto peraltro che le citate norme in materia di competenze dell'Unione (quelle concorrenti e quelle esterne che possono acquisire natura esclusiva) sono in definitiva frutto di una previa elaborazione giurisprudenziale piuttosto ricca. Innanzitutto, la Corte di giustizia aveva già affermato come il riconoscimento alla Comunità europea di una competenza sul piano esterno potesse inferirsi non solo da norme dei trattati che conferissero esplicitamente tale competenza, ma anche implicitamente da altre norme dei trattati, oltre che da fonti di diritto derivato dell'Unione⁶⁷.

Una sintesi del percorso giurisprudenziale relativo all'individuazione dei casi in cui la Comunità europea fosse in grado di acquisire competenza esterna anche in modo implicito si ha poi nei casi c.d. *open skies*, quando la Corte sancì che la competenza esterna dell'Unione potesse ricavarci implicitamente anche dalla semplice necessità di assicurare il perseguimento degli obiettivi in qualunque modo ricavabili dai trattati (Hoffmeister 2008)⁶⁸. Sottesa all'individuazione di una categoria di poteri esterni di tipo implicito dell'Unione è la dottrina del c.d. *effet utile*, in base alla quale, se una norma del Trattato individua determinati obiettivi dell'Unione, tali obiettivi devono poter essere utilmente perseguiti sia attraverso il conferimento all'Unione di competenze sul piano interno sia attraverso il conferimento all'Unione stessa di competenze sul piano esterno (Cremona 2008). Rispetto alla questione che qui si intende esaminare, concernente la qualificazione giuridica della competenza esterna dell'Unione in alcuni settori (politiche di asilo e migratorie) relativi alla definizione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, altra ancora è la questione relativa alla scelta della base giuridica dell'atto da adottare o dell'accordo da concludere da parte dell'Unione (De Baere 2015)⁶⁹.

Seguendo quindi questo approccio specificamente nel settore dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (e a differenza di altri ambiti), il trasferimento della competenza negoziale dagli Stati membri a favore dell'Unione è frutto innanzitutto di una serie di passaggi formali piuttosto significativi – rappresentati anche da una spesso faticosa ma costante attività interpretativa del giudice dell'Unione – culminati infine nelle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona. Così, l'art. 216 TFUE, oltre a richiamare modelli propri di altri sistemi federali, suggella un percorso che ha visto specificamente la materia della cooperazione nel settore della giustizia e affari interni transitare dal Trattato sull'Unione europea (cfr. art. 38 TUE nel testo anteriore al Trattato di Lisbona, che consentiva appunto all'Unione di stipulare accordi in subjecta materia) a quello sul funzionamento dell'Unione europea (Mignolli 2014).

⁶⁷ P. 20 della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 14 luglio 1976, Cornelis Kramer ed altri, cause 3, 4 e 6/76.

⁶⁸ In part.re Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2002, Commissione delle Comunità europee c. Regno del Belgio, causa C-471/98, in part. p. 94-97.

⁶⁹ Cfr. ad esempio Corte di giustizia, sentenza del 19 luglio 2012, Parlamento c. Consiglio, causa C-130/10.



Nella prassi, sui temi specifici delle politiche dell'immigrazione, particolare rilevanza assume la conclusione, da parte dell'Unione, di accordi di c.d. "riammissione", oggi formalmente previsti da una norma esplicita (art. 79 par. 3 TFUE), la cui funzione prevalente, così come essi sono stati congegnati e sin qui conclusi dall'Unione, è garantire il rimpatrio dello straniero presente sul territorio di uno degli Stati membri dell'Unione nel proprio Paese d'origine sulla base essenzialmente di elementi presuntivi, cioè non necessariamente in base all'accertamento previo dell'effettiva cittadinanza dell'individuo non appartenente all'Unione, essendo invece tanto l'accertamento quanto l'effettiva cittadinanza posti dal diritto internazionale a premessa dell'obbligo per lo Stato cui sia richiesto di riaccogliere un proprio cittadino. In altre parole, il diritto dell'Unione affievolisce l'intensità dell'onere probatorio incombente sullo Stato che intende procedere all'espulsione, potendo così concorrere, proprio ai fini di procedere al provvedimento di espulsione e riammissione dello straniero, anche elementi documentali (perfino di natura presuntiva) diversi dalla carta d'identità o dal passaporto (Cellamare 2010). Analogamente, una prassi recente portata avanti prevalentemente da Paesi membri dell'Unione, più che dall'Unione in quanto tale, ha fatto emergere la necessità di una seria riflessione intorno all'opportunità che il tema della gestione dei flussi migratori mediante conclusione di accordi di diversa natura (riconducibili, in quanto tali, all'esercizio del potere esterno dei governi nazionali) sia pienamente partecipata da istituzioni di rappresentanza degli interessi dei cittadini europei come il Parlamento europeo o i parlamenti nazionali.

Tenendo conto di quanto precede, occorre comunque osservare che l'Unione ha seguito sin dall'inizio i lavori in seno all'ONU per la redazione dello zero draft dei Global Compact su rifugiati e migrazione. Si risale da uno *statement* del rappresentante dell'Unione presso le Nazioni Unite, che nel 2016 già accoglieva positivamente, *on behalf of the EU and its Member states*, un approccio maggiormente basato sulla formale distinzione tra rifugiati, da un lato, e migranti ad altro titolo (o migranti *tout court*), dall'altro lato, nell'ottica di avviare i lavori di uno *zero draft*⁷⁰. Già tale posizione sembra parzialmente smentita dai successivi lavori intorno al *zero draft* attualmente in corso, che, come accennato, lasciando gli istituti formalmente distinti, tendono a seguire un approccio, se non unitario, quantomeno di maggior coerenza possibile per affrontare il fenomeno migratorio ampiamente inteso; rileva inoltre tenere presente la consolidata lettura ampia che a livello di ordinamento di Unione europea viene offerta circa il fenomeno in oggetto, particolarmente attraverso l'inserimento del concetto di protezione c.d. "sussidiaria", mirante a includere nella categoria di soggetti meritevoli di ricevere protezione cittadini di Paesi terzi per i quali opera il divieto di respingimento alla frontiera in presenza della possibilità che tali stranieri siano esposti, nel Paese di origine e anche in uno Stato c.d. "intermedio", al rischio della vita o della libertà personale per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per opinione politica⁷¹. In buona sostanza, sin dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 l'Unione ha previsto tale tipologia di protezione ("sussidiaria") in quanto

⁷⁰ Informal consultations on the zero draft declaration of the high-level plenary meeting to address large movements of refugees and migrants 7 July 2016 Statement on behalf of the European Union and its Member States delivered by Ms. Kathrin Löber First Secretary, Delegation of the European Union to the United Nations, reperibile on line <https://bit.ly/2QNbNoz>.

⁷¹ Corte giust. 17 febbraio 2009, Meki Elgafaji, C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94.



mirante a conferire uno status adeguato alle persone che, pur senza soddisfare le condizioni per essere considerate rifugiati, necessitano nondimeno di protezione internazionale. Pertanto secondo il diritto dell'Unione lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria devono essere considerati come due componenti distinte ma strettamente connesse della nozione di protezione internazionale, individuando in *subjecta materia* la necessità di un approccio integrato volto a creare un sistema normativo che miri a coprire tutte le situazioni in cui un cittadino di un Paese terzo o un apolide, che non possa ottenere una protezione da parte del suo Paese d'origine, invochi la protezione internazionale sul territorio dell'Unione (Rizzo 2018). Alla luce di ciò, nonostante l'indicazione favorevole alla distinzione formale dei negoziati su due diversi Compact, lo statement qui richiamato già riconosce la centralità di un approccio *human rights oriented* dell'intera materia migratoria, che è il segno culturale evidentemente più innovativo dell'approccio generale seguito dalla comunità internazionale contemporanea sui temi in esame.

In un documento successivo⁷² viene rilevato come lo spostamento forzato di persone che includa i richiedenti protezione internazionale rappresenti una sfida complessa che va oltre l'azione umanitaria largamente intesa. La dimensione politica, i diritti umani, la sicurezza, lo sviluppo e l'economia devono essere considerati nella risposta che la comunità internazionale, e in particolare le organizzazioni internazionali, potranno offrire in termini di soluzione e prevenzione. Tutti gli attori (compresi autorità locali, società civile, settore privato) dovrebbero essere coinvolti sin dalle prime fasi e durante tutta la crisi. I rifugiati dovrebbero avere la possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita e passare dalla dipendenza dall'aiuto all'autosufficienza: in questo contesto, viene sottolineato come l'inclusione socio-economica dei soggetti interessati (rifugiati e migranti) attraverso l'accesso all'istruzione, ai servizi e al mercato del lavoro, sia di fondamentale importanza. Si evidenzia altresì che gli sfollamenti forzati hanno impatti negativi non solo sugli sfollati e le loro famiglie, ma anche sui Paesi e sulle comunità ospitanti e che, per questo, i Paesi e le comunità ospitanti dovrebbero ricevere un sostegno adeguato e sostenuto. Si riconosce inoltre che prove solide, dati affidabili e un'analisi completa delle situazioni dei rifugiati, compresi gli impatti sulle comunità ospitanti, sono cruciali per formulare politiche basate sull'evidenza e orientate ai risultati. Si riconosce, infine, l'importanza di un ambiente favorevole, ossia la necessità di costruire e mantenere uno spazio di protezione adeguato, che riduca le vulnerabilità di rifugiati e altre popolazioni sfollate.

Vale la pena a questo punto rilevare che la materia migratoria, specificamente nella sua dimensione "esterna" (che è quella che rileva quando si discute di definizione della stessa a livello delle Nazioni Unite), nell'ordinamento dell'Unione ha trovato specifica collocazione anche nell'ambito della più ampia definizione di una politica di cooperazione allo sviluppo. Tale politica, sancita dall'art. 208 TFUE, si caratterizza innanzitutto come politica propria dell'Unione, ma di tipo concorrente e parallelo a quella degli Stati. Ciò significa che l'Unione è abilitata, ai sensi anche dell'art. 4 par. 4 TFUE, a condurre una propria politica di cooperazione allo sviluppo – riconducibile al novero delle competenze che l'Unione esercita nel settore delle c.d. "relazioni esterne" (cfr. art. 205 TFUE), riferito alla "azione dell'Unione

⁷² Redatto in seno al Servizio europeo per l'Azione esterna dell'Unione, c.d. SEAE, cfr. *Global Compact on Refugees First thematic session 10 July 2017 Geneva*, <https://bit.ly/2CsgCLs>.



europea sulla scena internazionale” – senza però che questo implichi un effetto “preclusivo” dell’azione esterna che gli Stati membri dell’Unione intendano sviluppare nel medesimo ambito (Cadin 2012)⁷³.

La Corte di giustizia dell’Unione è intervenuta al fine di risolvere il problema della possibilità o meno di ricondurre le finalità sottese a un accordo di riammissione alle finalità che l’Unione persegue attraverso l’esercizio delle proprie competenze esterne proprio nel settore della cooperazione allo sviluppo⁷⁴. In tale ampio contesto, la politica di cooperazione allo sviluppo diventa fortemente ancorata a principi afferenti come tali all’Unione e che fondano complessivamente l’azione esterna dell’Unione come già definita dall’art. 21 TUE, particolarmente nel senso che tramite tale politica l’Unione intende non solo garantire, ma altresì promuovere una più estesa diffusione dei valori e dei principi sottesi all’ordinamento definito dai trattati istitutivi. Pertanto, attraverso la prassi della cosiddetta “condizionalità” (che l’Unione applica anche nel caso della conclusione di accordi c.d. “di associazione”, cfr. art. 217 TFUE), l’Unione conclude accordi nel contesto della politica di cooperazione allo sviluppo che, a prescindere dal proprio contenuto più o meno ampio, possono includere condizioni definibili come “essenziali” inerenti al rispetto, da parte del terzo contraente, di standard di tutela dei diritti umani fondamentali la cui inosservanza, ai termini delle rilevanti norme della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (cfr. art. 60 che parla di “violazione sostanziale” di un accordo), può determinare il recesso dall’accordo stesso da parte dell’Unione (Rizzo 2011).

Recentemente tali temi sono stati ripresi dalla stessa Unione in un documento che aggiorna la richiamata dichiarazione sulla politica di sviluppo del 2006⁷⁵. Si tratta di un documento (c.d. *Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo*) che si inserisce nel contesto degli obiettivi perseguiti dalla su richiamata Agenda 2030 e che riafferma, inter alia, gli obiettivi perseguiti anche dalla Strategia globale della politica estera e di sicurezza adottata dall’Alto rappresentante Federica Mogherini⁷⁶. Nel testo del “nuovo consenso” le questioni migratorie sono affrontate in termini, evidentemente, più ampi e stabilendo l’obiettivo di livello globale di garantire proprio quella *safe and orderly migration* già individuata nella Dichiarazione di New York e ribadita nei draft del Global Compact. È tuttavia esplicita

⁷³ Corte giust. 20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio (c.d. ECOWAS)*, causa C-91/05, p. 61.

⁷⁴ Nel caso in esame, la questione interpretativa riguardava la conclusione di un accordo di cooperazione e partenariato tra Unione stessa e Repubblica delle Filippine, cfr. Corte di giustizia, sentenza dell’11 giugno 2014, *Commissione europea c. Consiglio*, causa C-377/12. Uno specifico accordo tra l’Unione e le Filippine, perseguendo essenzialmente obiettivi di cooperazione allo sviluppo, al proprio art. 3 individuava finalità anche molto diversificate tra loro, necessitando quindi di basi giuridiche differenti anche da quella specificamente attinente alla cooperazione allo sviluppo. La Commissione ha richiesto, tramite l’impugnazione della decisione del Consiglio favorevole alla firma dell’accordo in questione, l’annullamento di tale decisione specificamente nelle parti in cui questa inseriva nell’accordo stesso basi giuridiche relative alla riammissione dei cittadini di Stati terzi (articolo 79, paragrafo 3, TFUE), ai trasporti (articoli 91 TFUE e 100 TFUE) nonché all’ambiente (articolo 191, paragrafo 4 TFUE). Nella propria pronuncia la Corte ha ammesso che la conclusione di un accordo di cooperazione allo sviluppo quale quello sottoposto al proprio esame nel caso *de quo* potesse includere *inter alia* un obiettivo di “riammissione” di cittadini di Paesi terzi, alla luce, in particolare, dell’ampia concezione della politica di cooperazione allo sviluppo ricavabile non solo e non tanto dalle norme del trattato, ma soprattutto da fonti come il c.d. “consenso europeo” (cfr. Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea sulla politica di sviluppo dell’Unione europea: “*Il consenso europeo*”, in GUUE C 46 del 24 febbraio 2006).

⁷⁵ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea (2017/C 210/01) *Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo «Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*.

⁷⁶ Giugno 2016 “*A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*” <https://bit.ly/2rOo3ZV>.



la diversa valenza che le questioni migratorie assumono nel contesto della realizzazione della politica di sviluppo. A differenza dell'approccio classico alle politiche migratorie e di tutela dei rifugiati intese in senso "difensivo", ossia come politiche attraverso le quali si mira a garantire l'esercizio di diritti individuali internazionalmente garantiti, la prospettiva perseguita attraverso la realizzazione della politica di sviluppo è di tipo più marcatamente propositivo, quindi tanto più "politico". Partendo infatti dal presupposto che l'Agenda ONU 2030 riconosce il "contributo positivo" offerto dalle migrazioni proprio alla prospettiva dello sviluppo sostenibile, il documento dell'Unione sottolinea come la stessa Agenda abbia affermato l'importanza che va riconosciuta alle migrazioni proprio per gli effetti economici positivi che esse esercitano nei Paesi di provenienza dei migranti, attraverso il sistema delle rimesse (dirette ai Paesi di origine) dei capitali che i migranti stessi ricevono nei Paesi d'accoglienza. Nel documento dell'Unione viene particolarmente rimarcata la necessità che le cause delle migrazioni siano affrontate nei Paesi di provenienza e ciò proprio attraverso la politica di sviluppo, che di per sé mira a rimuovere le difficoltà economiche dei Paesi non appartenenti all'Unione. In tal senso, la migrazione irregolare viene imputata come condizione da combattere attraverso la cooperazione allo sviluppo, mentre la migrazione intesa in senso più ampio si ritiene debba essere consolidata "come un aspetto fondamentale del dialogo politico esterno dell'UE, anche attraverso l'elaborazione di risposte mirate e partenariati rafforzati, in modo trasparente e democratico", là dove il "partenariato" è individuato nello stesso documento come strumento importante volto ad integrare le azioni messe in campo dall'Unione per realizzare la propria politica di sviluppo⁷⁷.

Esaminando i recenti sviluppi intorno alla definizione della posizione che l'Unione europea intende assumere nella fase formativa dei Global Compact su migrazioni e rifugiati, la posizione presa dal Parlamento europeo acquista un sicuro rilievo e ciò quantomeno per profili di ordine generale, atteso che, come rilevato, i negoziati sui Global Compact hanno carattere tipicamente intergovernativo, dovendo escludersi quindi la partecipazione del Parlamento europeo stesso a tali negoziati. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2018 sui progressi relativi ai patti mondiali delle Nazioni Unite sui rifugiati e per una migrazione sicura, ordinata e regolare (2018/2642(RSP)) appare piuttosto perspicua la seguente constatazione inserita al considerando "F": "la migrazione è un fenomeno umano complesso; [che] sebbene i rifugiati siano definiti in modo specifico e tutelati dal diritto internazionale, in quanto individui che risiedono al di fuori del loro Paese di origine a causa del timore di persecuzioni, conflitti, violenze o altre circostanze,(...) i rifugiati, così come i migranti, sono titolari di diritti umani e spesso sono soggetti a una maggiore vulnerabilità, violenze e abusi durante l'intero processo migratorio; [che] il patto mondiale sui rifugiati e il patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare sono processi complementari la cui attuazione necessiterà di azioni congiunte". Sembra necessario constatare come tale passaggio si cali nella concretezza delle questioni

⁷⁷ Al p. 74 dell'Agenda ONU 2030 si afferma che "l'Agenda 2030 deve essere attuata in partenariato da tutti i Paesi e da tutte le parti interessate", proseguendo, allo stesso punto, in questi termini: "Il panorama dello sviluppo si sta ampliando, inglobando nuovi e più numerosi attori. I parlamenti, i partiti politici, le autorità regionali e locali, gli istituti di ricerca, gli enti filantropici, le cooperative, il settore privato e la società civile sono diventati partner fondamentali per raggiungere le persone più vulnerabili ed emarginate. La promozione e la difesa di uno spazio in cui tali attori dello sviluppo possono operare in sicurezza è fondamentale per conseguire uno sviluppo sostenibile".



problematiche emergenti dalla gestione dei flussi migratori, sottolineando come assuma rilevanza assoluta la posizione di estrema fragilità dei richiedenti protezione internazionale, data l'esposizione continua ad abusi, e come, di conseguenza, la tutela giuridica tanto di questi ultimi quanto dei migranti tout court vada interpretata attraverso la lente della protezione dei diritti umani a livello internazionale. Il Parlamento europeo vuole così mettere in evidenza quella saldatura tra le due branche giuridiche – quella inerente alla tutela di migranti e rifugiati e quella attinente alla tutela dei diritti umani – che supra è già stato rilevato come fosse emersa proprio durante i lavori intorno alla Dichiarazione di New York e che negli studi internazionalistici sembra oramai diffusamente accolta. Anche nella dottrina, infatti, è stata recentemente ribadita l'opportunità, se non la necessità, di un approccio che, nell'affrontare i temi attinenti alle politiche di asilo e alla protezione internazionale, integri anche diverse branche di studi giuridici, inclusi in particolare quelli di diritto internazionale dei diritti umani e di diritto internazionale umanitario (Lyra Jubilut, de Oliveira Lopes 2017).

Nel documento del Parlamento europeo appare di un certo rilievo, anche alla luce di quanto precedentemente rilevato in tema di presa in considerazione del tema durante i lavori del Global Compact, il riferimento alla condizione particolarmente grave dei minori rifugiati o migranti sottoposti in numerosi Paesi a detenzione per motivi legati ai loro spostamenti. Rileva in tema il documento dell'UNICEF *Uprooted: the growing crisis for refugee and migrant children*⁷⁸ che a pagina 37 indica espressamente quanto segue: *"Children, particularly those who travel on their own or become separated from their families, are at risk of many forms of violence and exploitation throughout their journeys. For some, those dangers persist even after they have reached their destinations"*.

In definitiva, il Parlamento europeo al primo punto della propria risoluzione espone una generale determinazione riguardo al rilievo da riconoscere, nell'ordinamento dell'Unione, al processo di codificazione internazionale avviato dalla Dichiarazione di New York, affermando di sostenere fermamente gli obiettivi della Dichiarazione stessa "e del corrispondente processo per lo sviluppo di un regime di governance globale, al fine di rafforzare il coordinamento in materia di migrazione internazionale, mobilità umana, grandi flussi di rifugiati e protrarsi della condizione di rifugiato, nonché di mettere in atto soluzioni e approcci duraturi volti a definire con chiarezza l'importanza di tutelare i diritti dei rifugiati e dei migranti". Più avanti nel testo, il Parlamento, oltre a ribadire e in certi casi rafforzare le finalità sottese al processo di codificazione avviato a livello delle NU, auspica l'allargamento del processo di ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951 e deplora la posizione di quei Paesi – i.e. Stati Uniti – che hanno abbandonato i lavori di codificazione del Global Compact per la migrazione. Il Parlamento ritiene quindi importante un processo quanto più integrato e armonico che accompagni i progressi dei lavori sui due Compact, sia in termini di coinvolgimento degli Stati e degli attori interessati, sia in termini di ampliamento oggettivo di tale processo. Significativo ai nostri fini è il riferimento alla tutela dei diritti umani. Il Parlamento europeo non dimentica in ogni caso il carattere centrale del ruolo assunto, nella stessa ottica armonizzante qui rilevata, dagli standard di tutela di carattere socio-economico da garantire ai migranti (inclusi evidentemente i rifugiati) così come

⁷⁸ Settembre 2016, pag. 39, <https://uni.cf/2gQArzg>.



individuati sin dalla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie approvata dall'Assemblea generale delle NU già richiamata.



CONCLUSIONI

Ci pare in definitiva che il tema dell'integrazione in senso materiale (e non solo formale) riacquisti, anche e proprio nell'ottica della redazione del Global Compact, tutta la sua centralità e qualifichi particolarmente l'azione che la comunità internazionale deve intraprendere proprio nella prospettiva di offrire concretezza – sostanzialmente e giuridicamente – alle finalità di maggior tutela degli individui perseguitati attraverso la redazione di tali fonti convenzionali.

Nel contesto indicato, il dato formale, ossia quello propriamente istituzionale e giuridico, si fonda su alcuni elementi ormai acquisiti, seppure consolidatisi progressivamente soprattutto a partire da un certo periodo storico. Il fenomeno migratorio ha accompagnato da sempre la storia umana, costituendone un elemento imprescindibile e sostanzialmente propulsivo. La caduta dei grandi imperi in Europa e altrove tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento, ha tuttavia provocato una rottura profonda di un ordine mondiale rimasto quasi immutato per secoli (a parte la parentesi rivoluzionaria in Europa), predisponendo il successivo fenomeno delle dittature che rigettavano le fondamentali acquisizioni dello Stato liberale, che già aveva accolto al proprio interno il concetto di straniero (il soggetto "non – nazionale") come soggetto comunque titolare di prerogative degne di ricevere protezione da parte dello Stato di accoglienza. È comunque l'introduzione del concetto di "razza" a provocare le maggiori aporie in ordinamenti giuridici piuttosto avanzati già all'inizio del ventesimo secolo, le cui strutture essenziali non seppero tuttavia fronteggiare crisi economiche e sociali, ma anche culturali e persino etiche, particolarmente severe. In tal senso, il riferimento alla razza (o alle "discriminazioni fondate sulla razza") ancora presente in alcune carte fondamentali adottate nel secondo dopoguerra del secolo scorso⁷⁹ (i.e. art. 3 Cost. it.) non assunse un'accezione di tipo meramente tecnico-scientifico, peraltro in tempi recenti parimenti messa in seria discussione a livello globale⁸⁰. Su queste premesse, la tutela dello straniero inteso quale "non cittadino" ha interessato sin dall'inizio gli ordinamenti giuridici post-bellici, creati tanto attraverso gli strumenti delle carte costituzionali nazionali quanto attraverso accordi e convenzioni internazionali. La formulazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e la costituzione dell'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati sono la dimostrazione del radicamento nella cultura post-bellica della consapevolezza che un ordinamento giuridico evoluto deve tutelare determinati statuti giuridici individuali che pure prescindono dalla previa collocazione formale dell'individuo in una comunità nazionale attraverso il conferimento di una cittadinanza. Sviluppi ancora più recenti hanno poi

⁷⁹ Vale la pena ricordare come il riferimento alla razza, nella nostra Carta fondamentale, fu oggetto di ampio dibattito in seno all'Assemblea costituente e infine giustificato (in particolare da uno dei componenti della Commissione dei 75, onorevole Renzo Laconi) esattamente a titolo di "memento" volto a scongiurare che di quello stesso termine, anche a seguito dell'entrata in vigore della Carta, si potesse fare un uso idoneo a affievolire il contenuto del medesimo principio egualitario, che andava quindi inteso esattamente quale prerogativa individualmente rivendicabile. Si vedano gli atti dell'Assemblea costituente del 24 marzo 1947, pag. 2423.

⁸⁰ Si veda la *Declaration on Race and Racial Prejudice* (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1) adottata e proclamata dalla Conferenza generale dell'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) nella sua ventesima seduta, il 27 Novembre 1978. Tale fonte esordisce, all'art. 1, nei termini seguenti: "All human beings belong to a single species and are descended from a common stock. They are born equal in dignity and rights and all form an integral part of humanity". Escludendo quindi il termine "razza", il testo non esclude, per converso, "the right to be different" di ciascun individuo. A tal fine, il documento stesso recupera ancora la nozione di "pregiudizio razziale", laddove, al secondo paragrafo dello stesso articolo 1, afferma quanto segue "the diversity of life styles and the right to be different may not, in any circumstances, serve as a pretext for racial prejudice"



finito per ricondurre i diritti di richiedenti asilo e dei rifugiati (quali diritti a contenuto essenzialmente “procedurale”) alla categoria dei diritti umani fondamentali la cui violazione, tanto più se perpetrata in circostanze idonee a esporre a serio pericolo la vita delle persone coinvolte (come nel caso di respingimenti avvenuti a bordo di imbarcazioni battenti bandiera di uno degli Stati membri della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e le libertà fondamentali c.d. CEDU), può far persino emergere la responsabilità internazionale dello Stato, caratterizzandosi quale violazione di regole di c.d. *ius cogens* internazionale⁸¹ (Lenzerini 2012, p. 737; Rizzo 2018).

Posto quanto sopra, le Nazioni Unite non potevano e non possono non proporsi quale soggetto deputato alla definizione di standard di tutela a livello internazionale di persone migranti, oltre che più specificamente di richiedenti protezione internazionale e rifugiati. Tale processo si inserisce in un altro progetto in fieri che risale alla prima metà del secolo scorso e che investe competenze e funzioni di altre organizzazioni internazionali (alcune addirittura a carattere “sovranzionale”, come l’Unione europea), ed in primis di quelle che, tra queste, perseguono la definizione e la protezione di standard di tutele individuali internazionalmente riconosciuti (come avviene ad esempio in seno al Consiglio d’Europa attraverso la CEDU).

I Global Compact su migranti e rifugiati in corso di formulazione presso le Nazioni Unite presumono il quadro istituzionale qui brevemente richiamato e tentano di affrontare secondo un criterio di coerenza le sfide nuove che i flussi di persone stanno ponendo su scala, appunto, globale. In questo contesto merita piena attenzione il tema dell’inserimento socio-lavorativo di migranti e rifugiati, trattandosi di obiettivo già sancito a livello sia interno che internazionale e attraverso il quale si mira a conferire concretezza a voci di tutela che, oltre alle questioni interpretative che sono in grado di sollevare, non possono (né intendono) rimanere relegate alla categoria delle mere petizioni di principio.

Qualche riflessione ulteriore merita il tema delle modalità attraverso le quali l’Unione europea potrà o vorrà fare propri gli obiettivi sanciti nei due testi redatti a livello delle NU. Essendo chiaro che il processo formativo dei GC resta di tipo intergovernativo⁸², elementi di maggiore approfondimento potrebbero riguardare gli effetti nell’ordinamento dell’Unione stessa una volta che i GC saranno auspicabilmente conclusi da tutti gli Stati membri dell’UE. In passato, in verità, per la Corte di giustizia dell’Unione non è mancata occasione di considerare che standard di tutela di diritti individuali sanciti da fonti formalmente estranee all’ordinamento creato dai trattati istitutivi fossero da giudicarsi “superati” alla luce della circostanza per la quale tali standard di tutela fossero già sufficientemente sanciti e garantiti proprio a livello di ordinamento dell’Unione (Rizzo 2001). Si può tuttavia ritenere che questa possibilità venga meno in questo caso. Ci pare innanzitutto che l’Unione, per come sopra rilevato, stia seguendo da vicino, anche alla luce della risoluzione dell’Assemblea ONU del 2011 sui rapporti con le NU, il processo formativo dei GC e che quindi stia condividendo in buona misura le posizioni che i propri stessi Stati membri stanno assumendo riguardo all’oggetto dei lavori in corso: da ciò deriva che, date

⁸¹ Cfr. art. 40 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato del 2001 che riguarda ipotesi in cui si verifichi *a serious breach of an obligation arising under peremptory norms of general international law*.

⁸² Dovendosi pertanto escludere una partecipazione che sia più che di mero “sostegno” (in qualità di osservatori) a tale processo da parte di altre organizzazioni internazionali (anche di tipo peculiare o a carattere propriamente “sovranzionale”, come l’Unione europea).



anche le direttrici negoziali imposte a livello delle Nazioni Unite, gli standard di tutela che si dipanano nel corso della redazione dei patti globali non possano confliggere con gli standard che l'Unione attualmente già applica all'interno del proprio ordinamento. Sembrerebbe semmai di minore evidenza decifrare il ruolo che l'Unione potrà assumere una volta che tale processo negoziale sarà concluso e i due compact saranno recepiti negli ordinamenti nazionali: si può comunque immaginare che gli standard stabiliti attraverso i compact stessi determineranno comunque un processo di adattamento di tipo "indiretto" in seno all'Unione, nel senso appunto che quest'ultima comunque provvederà, là dove necessario, a far propri gli standard fissati nei due compact ai fini di una quanto maggiore armonizzazione sui temi rilevanti, tanto più là dove emergano aspetti non coperti – o coperti solo parzialmente – dal diritto dell'Unione.

Al di là delle considerazioni teoriche precedenti, la Commissione ha già provveduto a formalizzare la propria proposta relativa alla conclusione da parte dell'Unione dei GC in corso di redazione. Sembra innanzitutto doversi escludere che l'Unione possa formalmente ricorrere alla procedura formale di conclusione di accordi internazionali giuridicamente vincolanti per l'Unione e i propri stati membri⁸³. La stessa Commissione pertanto ha proposto che l'Unione aderisca ai GC ricorrendo a una base giuridica riferita tanto, in termini generali, ai poteri conferiti al Consiglio dell'Unione (art. 16 TUE, che consente per l'appunto il ricorso a decisioni a maggioranza qualificata nel Consiglio stesso), quanto alle norme specifiche di cui all'art. 79 TFUE (in materia di politiche migratorie dell'Unione) e a quella di cui all'art. 209 TFUE (in materia di cooperazione allo sviluppo): in base a tali disposizioni, infatti, le istituzioni adottano le decisioni in tali ambiti ricorrendo alla procedura legislativa ordinaria, cioè a maggioranza qualificata in Consiglio e in co-decisione col Parlamento europeo⁸⁴. Allo stesso tempo, la Commissione ha chiesto al Consiglio di autorizzarla a rappresentare l'Unione nella conferenza che si dovrà tenere probabilmente presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite per l'adozione del testo finale dei GC. Se la suddetta proposta della Commissione sarà accolta, i testi adottati in seno alle Nazioni Unite, che di per sé non aspirano a produrre effetti giuridici vincolanti, acquisterebbero per converso proprio tale tipo di efficacia quantomeno in seno all'Unione, cioè sia per le istituzioni sia per gli Stati membri di quest'ultima (Carletti, Borraccetti 2018). Al di là di una valutazione formalistica che potrebbe sottolineare la discrasia insita ad una simile prospettiva, c'è da osservare che, pur là dove i GC conservassero il loro carattere di atti privi di vincolatività anche in seno all'ordinamento dell'UE, essi potrebbero godere comunque di una forza evolutiva piuttosto significativa per la prassi in materia di

⁸³ Tale procedura è quella "storica" prevista dall'attuale art. 218 TFUE che prevede un coinvolgimento formale di tutte le istituzioni dell'Unione e in particolare di Commissione (o, se del caso e a seconda delle materie, dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea) per la fase negoziale che debba essere formalmente autorizzata dal Consiglio, nonché, per "l'approvazione" dell'accordo anche da parte del Parlamento europeo, che in alcuni ambiti può esercitare una sorta di veto sulla conclusione dell'accordo medesimo. Poiché però è già alla radice escluso che i Compacts delle N.U. potranno acquistare natura giuridica vincolante, sembra doversi relegare in dubbio la possibilità di ricorrere all'indicata norma (art. 218 TFUE) che, nell'ordinamento dell'Unione europea, disciplina le modalità formali attraverso le quali l'Unione stessa conclude accordi internazionali giuridicamente vincolanti (Dashwood, Maresceau 2008).

⁸⁴ COM(2018) 168 final e COM(2018) 167 final.



politiche migratorie anche a livello regionale e nazionale, al pari di quanto avvenuto nel corso del tempo per la stessa Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁸⁵.

Resta infine da notare che proprio la possibilità prospettata dalla Commissione europea di ricorrere alla procedura legislativa "ordinaria" attraverso le suaccennate norme dei trattati (articoli 79 e 209 TFUE) consentirebbe al Consiglio dell'Unione di adottare comunque (mediante il voto a maggioranza qualificata al proprio interno) una decisione volta a far recepire i GC in seno all'Unione, aggirando così agevolmente gli effetti di blocco sull'iter decisionale che discenderebbero dall'esercizio del potere di veto di cui ogni Stato membro dell'Unione gode nel caso di adozione di accordi internazionali (almeno allorché sia previsto il ricorso alle decisioni all'unanimità in Consiglio), contro l'adozione dei Compact medesimi così come già manifestato di recente anche da parte dei rappresentanti di governi di alcuni Paesi membri dell'UE⁸⁶. Tale veto sembra peraltro usato in termini per lo più simbolici, dato che gli stessi Compact sono, come sin qui ricordato, privi di effetti giuridici vincolanti, a prescindere dalla diversa qualificazione che potrebbe essere loro attribuita in seno a ordinamenti giuridici particolari come quello dell'Unione europea, oltre che da parte dei singoli ordinamenti nazionali. Non è comunque da escludere che tale comportamento vada interpretato in chiave prospettica, là dove cioè si intravedessero nei GC contenuti potenzialmente pervasivi nei confronti in particolare di prassi e discipline di livello tanto regionale quanto nazionale. Tale atteggiamento potrebbe d'altronde essere giustificato dal fatto che, nonostante le premesse generali sul carattere di documento non vincolante, alcune voci di tutela previste nei Global Compact potrebbero, per converso e come già anticipato sopra, non solo ribadire, ma anche assumere proprio tale carattere in futuro.

⁸⁵ Classico esempio di documento di fonte internazionalistica non vincolante ma, non per questo, meno rilevante per tutta la prassi in materia di tutela dei diritti umani, a livello tanto internazionale quanto nazionale.

⁸⁶ Si veda su ciò l'articolo apparso sul New York Times il 18 luglio scorso, concernente appunto il veto apposto dall'Ungheria all'adozione finale dei GC in seno alle NU, <https://nyti.ms/2ByK68t>. Inutile qui ricordare come anche il Governo italiano abbia di recente manifestato l'intenzione di non sedere alla conferenza di Marrakech.



BIBLIOGRAFIA

- BENHABIB S. (2008), *Cittadini globali*, Bologna, Il Mulino
- BETTS A., COLLIER P. (2018), How Europe Can Reform Its Migration Policy. The Importance Of Being Sustainable, *Foreign Affairs*, 5 Ottobre
- BLACK R., NATALI C., SKINNER J. (2005), *Migration and Inequality*, Washington D.C., World Bank
- BOUBTANE E. (2012), *Les migrations internationales dans les pays de l'OCDE : effets sur le marché du travail et sur la croissance économique. Economie et Finance*, Paris, Université Panthéon–Sorbonne–Paris 1 < <https://bit.ly/2S5MWZU> >
- CADIN R. (2012), Commento agli artt. 208 - 211 TFUE, in Curti Gialdino C. (a cura di), *Codice dell'Unione europea commentato articolo per articolo. Operativo*, Napoli, Simone, pp. 1526 - 1528
- CARLETTI C., BORRACCETTI M. (2018), Il Global Compact sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europee, *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, n.2, pp. 7-46
- CASTLES S., MILLER M. (2012), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoja
- CHERUBINI F. (2013), Le prime due generazioni di diritti umani: origine, evoluzione e prassi recente, *Studi sull'integrazione europea*, n.2, pp. 303-327
- CREMONA M. (2008), *EU External Action in the JHA Domain. A legal perspective*, EUI Working Paper n. 24, Fiesole, European University Institute,
- CREMONA M., MONAR J., POLI S. (2011), *The External Dimension of EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt am Main/New York/Oxford/Wien, P.I.E. PeterLang, Cahiers du Collège d'Europe/College of Europe Studies
- DASHWOOD A., MARESCHEAU M. (eds.) (2008), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge, Cambridge University Press
- DE BAERE G. (2013), *From 'Don't Mention the Titanium Dioxide Judgment' to 'I Mentioned it Once, But I Think I Got Away with it All Right'. Reflections on the Choice of Legal Basis in EU External Relations after the Legal Basis for Restrictive Measures Judgment*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15, pp. 537-562
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS POPULATION DIVISION - UN (2017), *Migration is a Form of Development. The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit*, Technical Paper, New York
- EUROSTAT 2017, *Migration and migrant population statistics. Statistics Explained*, Marzo 2017
- EUROSTAT 2018a, Database: *Population and social conditions/Demography and migration, Immigration code: migr_imm1ctz, update 09.04.18, extracted on 17.10.18*
- EUROSTAT 2018b, *Migration and migrant population statistics. Statistics Explained*, Marzo 2018
- GOODWIN-GILL G.S., McADAM J. (2007), *Refugees in International Law*, Oxford, Oxford University Press
- GUBERT F., SENNE J.N. (2016), *Is the European Union attractive for potential migrants. An investigation of migration intention across the world*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.188, Paris, OECD Publishing



- GUILD E., GRANT S. (2017), *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and what Does it Mean?* Legal Studies Research Paper No. 252, London, Queen Mary University of London
- HABERMAS J. (2008), *L'inclusione dell'altro*, Milano, Feltrinelli
- HOFFMEISTER F. (2008), The Contribution of EU Practice to International Law, in CREMONA M. (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-128
- INTERNATIONAL ORGANISATION ON MIGRATION-IOM (2011) *Glossary on Migration, International Migration Law* < <https://bit.ly/2ko9iEM> >
- IOM (2017), *World Migration Report 2018*, Geneva, IOM
- JUBILUT L.L., DE OLIVEIRA LOPES R. (2017), Strategies for the Protection of Migrants through International Law, *Groningen Journal of International Law*, 5, n.1, pp. 34-56
- LENZERINI F. (2012), Il principio di non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rivista di diritto internazionale*, n.3, pp.721-762
- MIGNOLLI A. (2014), Commento all'art. 216 TFUE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp.1774-1776
- MONACO R., CURTI GIALDINO C. (2009), *Manuale di diritto internazionale. Parte generale*, Milano, Utet
- MORGESE G. (2018), *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, Cacucci
- PECOUD A. (2015), *Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations*, Revue Internationale d'éthique societale et gouvernementale, < <https://bit.ly/2BAcWW4> >
- PRAKASH SIHNA S. (1971), *Asylum and International Law*, L'Aia, Nijhoff
- RIZZO A. (2001), L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. Un rapporto ancora da definire, *La Comunità internazionale*, n. 1, pp.103-128
- RIZZO A. (2011), L'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento, *il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, pp.445-476
- RIZZO A. (2018), *La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione europea, ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, INAPP Paper n. 9, Roma, INAPP
- RUBIO MARÌN R. (ed.) (2014), *Human Rights and Immigration*, Oxford, Oxford University Press
- RYAN B., MANTOUVAULOU V. (2014), The Labour and Social Rights of Migrants in International Law, in RUBIO MARÌN R. (ed.), *Human Rights and Immigration*, Oxford, Oxford University Press, pp.177-210
- SACCUCCI A. (2011) Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani, in Favilli C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, Cedam, pp.147-184
- SHAW M.N. (2008), *International law*, Cambridge: Cambridge University Press
- TESTAVERDE M., MOROZ H., HOLLWEG C.H., SCHMILLEN A. (2017), *Migrating to Opportunity. Overcoming Barriers to Labor Mobility in Southeast Asia*, Washington D.C., World Bank <<https://bit.ly/2CifRnO>>
- UNITED NATIONS (2018), Report of the Secretary General on international migration and development (A/73/286) <<https://bit.ly/2SQKExz>>
- UNITED NATIONS (2017), *International Migration Report*, New York, United Nations
- UNITED NATIONS (2016), *International Migration Report*, New York, United Nations



UNITED NATIONS (2015), *International Migration Report*, New York, United Nations

UNITED NATIONS (2011), *International Migration Report*, New York, United Nations

UNITED NATIONS (2009), *International Migration Report*, New York, United Nations

UNITED NATIONS (2006), *International Migration Report*, New York, United Nations

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER ON REFUGEES - UNHCR (2017), *Focus group sul tema dell'integrazione. Rapporto finale*, Geneve, UNHCR

WORLD BANK (2018), *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets. Policy Research Reports*, Washington D.C., World Bank

