

INTRODUZIONE

Giuseppe NESI*

Perché un convegno sulle migrazioni?

Quando a Parma, nel corso del XXI convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione europea (SIDI), fummo invitati a organizzare il successivo convegno non avemmo dubbi nel proporre all'Assemblea della SIDI di trattare a Trento il tema delle migrazioni. E ciò nonostante fossimo ben consci che “Le migrazioni: una sfida per il diritto internazionale, comunitario ed interno” era stato il titolo del IX convegno annuale svoltosi a Roma nel 2004.

Perché allora riproporre a poco più di dieci anni di distanza la trattazione del medesimo argomento, seppure in una diversa ottica? In realtà, è sufficiente scorrere l'indice del volume del convegno di Roma del 2004, e i testi delle eccellenti relazioni e interventi pronunciati in quella sede e pensare a quanto accaduto successivamente per rendersi conto che il tema delle migrazioni aveva conosciuto in un breve lasso di tempo degli stravolgimenti a livello internazionale, europeo e interno.

Le cosiddette “primavere arabe” e i gravi disordini e i conflitti armati da esse scaturiti, oltre a causare seria instabilità all'interno di numerosi Stati, hanno moltiplicato in maniera esponenziale il numero dei migranti soprattutto nel bacino del Mediterraneo. Allo stesso tempo, l'allargamento dell'Unione europea tra il 2004 e il 2007 ha ampliato a numerosi nuovi Stati l'applicazione delle norme europee, con i conseguenti diritti e obblighi a loro carico, anche nel settore delle migrazioni. Negli ultimi anni, inoltre, alcuni (pochi) tra gli Stati membri dell'Unione hanno dovuto affrontare con strumenti e strutture spesso non adeguati flussi migratori di portata eccezionale.

In questo contesto, la scelta del tema delle migrazioni per il XXII convegno annuale della SIDI derivava dalla diffusa convinzione che studiare il fenomeno migratorio oggi nel mondo, in Europa, ma anche e for-

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento, Vicepresidente della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea (2016-17).

se soprattutto in Italia, non era mai stato così importante. E se, da internazionalisti, questo ci appariva di tutta evidenza dal punto di vista giuridico, in quanto cittadini europei e, verrebbe da dire, esseri umani, l'importanza e l'urgenza del tema risultavano incontestabili anche in una prospettiva etica e pratica.

Nonostante a volte si tenda a dimenticare che il fenomeno migratorio ha natura globale e affonda le proprie radici nella storia dell'umanità, è difficile negare che, in questo particolare momento storico e per le ragioni sopra ricordate, l'Europa è sottoposta a una forte pressione migratoria che probabilmente non ha eguali nel suo recente passato. Si tratta di una pressione che interessa in primo luogo il Mediterraneo e il confine sudorientale del continente, come ben sappiamo, ma che dispiega i propri effetti nell'intera Europa. Sono effetti chiaramente visibili fino ad essere tangibili: visibili nel mare solcato da barconi carichi di migranti, visibili nelle stazioni e per le strade delle nostre città, visibili negli affollatissimi centri di accoglienza, visibili ai confini interni ed esterni dei Paesi membri lungo cui si accalcano persone desiderose di raggiungere la propria famiglia o in cerca di un futuro per sé e per i propri figli che auspicano migliore di quello che avrebbero nei loro Paesi d'origine, visibili e forse anche troppo visibili a causa dei toni allarmistici assunti dai mass media e, troppo spesso, dai nostri rappresentanti.

Ma sono anche effetti più nascosti, ma non per questo meno rilevanti. Basti pensare ai rischi che una gestione emergenziale, poco ponderata e poco concertata del fenomeno migratorio pone per la tenuta del progetto europeo. All'interno dell'Unione la posizione degli Stati è molto diversificata. Per alcuni di essi questa inedita pressione migratoria è un fenomeno storicamente noto, per altri è nuovo e numericamente, per ora, trascurabile. Proprio in questi ultimi, in modo forse paradossale, l'opinione pubblica è largamente schierata su posizioni di netto rifiuto rispetto ai doveri giuridici e talvolta soprattutto etici di accoglienza e di solidarietà. Atteggiamento che appare in contraddizione con le richieste di sostegno e di risorse dei fondi europei da parte delle popolazioni e delle autorità di quegli stessi Paesi. Proprio per questa ragione, non si può dare per scontato che il contrapporsi degli interessi tra i vari Stati membri non possa in futuro avere ripercussioni anche gravi sul modo in cui intendiamo l'Europa – ed è questa una prima domanda che da esperti di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea dobbiamo porci.

Le domande sono in realtà numerose e non tutte di così vasto respiro; e molte di esse dipendono dal fatto che in questo contesto politico frammentato le soluzioni giuridiche e le prassi adottate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali sembrano essere improvvisate e inefficaci,

come purtroppo accade allorché ci si trova a gestire qualsiasi fenomeno in via emergenziale. Si pensi per esempio al modo in cui nuove rotte migratorie si creano in stretta correlazione con le soluzioni giuridiche di volta in volta individuate dall'Unione e dagli Stati membri. È quanto accaduto, ad esempio, con le numerose modifiche del tracciato della cosiddetta rotta balcanica in relazione ai tentativi degli Stati europei interessati, ripetuti nel tempo, di chiudere le frontiere orientali. Le barriere costruite dalla Grecia nel 2012, dalla Bulgaria nel 2014 e dall'Ungheria l'anno successivo hanno portato i migranti a tracciare nuovi percorsi e addirittura all'apertura di una "rotta artica" nel 2015.

Quel che è peggio è che le soluzioni europee non sono solo, in genere, scarsamente efficaci. In taluni casi esse paiono anche porsi in contrasto con alcuni principi fondamentali del diritto internazionale, oltretutto con i tanto sbandierati valori fondativi dell'Unione europea, come il principio di non refoulement, o il divieto di trattamenti inumani e degradanti e più in generale il rispetto dei diritti fondamentali. Da qui anche i numerosi interventi dei giudici nazionali ed europei che sono sempre più di frequente chiamati a valutare il rispetto delle norme sulla tutela dei diritti fondamentali nel settore delle migrazioni nel quadro di un crescente nervosismo dell'opinione pubblica che, in una contingenza economica difficile, non si fa scrupolo ad indicare nei migranti i responsabili delle odierne difficoltà.

Alla luce di ciò, resta però forte l'impressione che questo infelice stato di cose non sia soltanto il risultato di fattori economici, culturali e sociali di portata storica, ma dipenda anche dall'approssimativa o insufficiente regolazione giuridica del fenomeno migratorio. Si individuano da un lato soluzioni apparentemente innovative che però, dall'altro, si pongono in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e seguono una logica securitaria di gestione dell'emergenza. E di conseguenza nessuna o scarsa considerazione pare ricevere il principio di solidarietà tra i Paesi membri dell'Unione europea al fine di ripartire in modo equo, condiviso ed efficace i costi e le responsabilità.

A livello universale, la preoccupazione per la carenza di risposte adeguate alle migrazioni e la consapevolezza che un'ottica emergenziale non potrà favorire un'adeguata trattazione del fenomeno ha indotto le Nazioni Unite a promuovere la dichiarazione di New York sulle migrazioni, adottata all'unanimità dai Capi di Stato e di governo nel settembre 2016. Si trova in quel documento l'impegno a rispondere al fenomeno migratorio nel "full respect for international law and international human rights law, and where applicable, international refugees law and international humanitarian law". La dichiarazione di New York ha sensibilizza-

to tutti gli Stati membri dell'ONU sul tema delle migrazioni e ha dato il via a un negoziato che dovrebbe portare all'adozione alla fine del 2018 del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* e del *Global Compact on Refugees*.

Questo volume

Proprio dall'inconfutabile dato secondo cui ha prevalso negli ultimi anni una trattazione emergenziale del fenomeno migratorio ha preso le mosse il XXII convegno della SIDI, la cui struttura è riprodotta, per quanto possibile, in questo volume.

Alla luce della rilevanza dell'interazione del diritto con altre discipline e della necessità di esaminare il fenomeno in diversi contesti geografici, il volume si apre con un esame di tipo sociologico e una ricostruzione storica delle tensioni strutturali del regime europeo dell'asilo e prosegue con una comparazione delle politiche migratorie adottate dagli Stati Uniti e dal Sudafrica, casi studio particolarmente significativi. Il tentativo di comprendere l'impatto della logica emergenziale sulle migrazioni avvalendoci anche di altre discipline e l'allargamento dell'orizzonte a contesti geografici ulteriori, quali l'Australia, risultano ancora più chiaramente da altri interventi svolti durante il convegno, e per i quali si rinvia alla pagina internet dello stesso.¹

Allorché si è trattato d'individuare i temi giuridici principali che attingono alle politiche migratorie, si è ritenuto opportuno suggerire una distinzione tra diversi punti di vista, quello di chi attua queste politiche, e quello di chi le subisce. Questa distinzione ha ispirato le due macrosezioni parallele nelle quali sono stati raccolti gli interventi relativi al punto di vista delle istituzioni e degli Stati e a quello dei soggetti privati. Nel primo gruppo di capitoli, a loro volta raccolti in sezioni dedicate alla reazione dell'Europa alle migrazioni di massa, alla responsabilità degli Stati nella gestione delle migrazioni e a possibili soluzioni giuridiche della questione migratoria, sono state esaminate da un lato le interpretazioni o le trasformazioni cui sono andati incontro principi, istituti e dinamiche tradizionali del diritto internazionale come tutela dei diritti fondamentali, cittadinanza, asilo, protezione diplomatica, cooperazione giudiziaria; dall'altro, alcune innovazioni introdotte in settori quali la cooperazione allo sviluppo, l'istituzione di fondi fiduciari, la tutela della si-

¹ All'indirizzo <<http://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/18645/xxii-convegno-annuale-sidi>>.

curezza. Nella macro-sezione riguardante il punto di vista dei soggetti privati, a sua volta articolata in “rotte dei migranti”, “condizione dei migranti” e “minore migrante”, sono invece stati approfonditi gli aspetti concernenti quelle categorie di migranti ritenuti particolarmente vulnerabili, la qualificazione del traffico di migranti come crimine contro l’umanità, il tema dei corridoi umanitari, il diritto alla tutela della salute, il diritto all’istruzione.

L’organizzazione di questa parte del convegno, e oggi del volume, è stata estremamente impegnativa, ma anche motivo di soddisfazione e di orgoglio, dal momento che costituisce il risultato di una *call for papers* di successo, all’esito della quale abbiamo selezionato 21 proposte tra le quasi 80 ricevute dall’Italia e dall’estero e quasi tutte provenienti da giovani cultori della materia. Sono queste le sessioni in cui sono più chiaramente emerse, secondo quanto auspicato, realistiche e costruttive proposte volte a superare l’ottica emergenziale in vista di soluzioni ordinate, corrette e conformi al diritto del fenomeno delle migrazioni.

L’ultima parte del volume è dedicata a quello che è fin da subito sembrato uno degli aspetti più salienti del dibattito, politico prima ancora che giuridico, e cioè la distinzione tra migrante economico e rifugiato. Su tale distinzione si incentra il discorso sull’opportunità e dunque sulla necessità giuridica dell’accoglienza dei migranti per cause economiche. Dai contributi di quest’ultima sessione emerge che se il diritto internazionale non vuole svolgere il ruolo del servitore degli interessi della politica è bene che gli internazionalisti, nella loro veste di studiosi di diritto internazionale – pubblico e privato –, di diritto dell’Unione europea e di organizzazione internazionale, riflettano seriamente sulla legittimità, sulla praticabilità e sugli effetti di tale distinzione.

Ringraziamenti

Sia qui permesso ringraziare, oltre all’Università degli Studi di Trento e alla Facoltà di Giurisprudenza che ha messo a disposizione i locali e le strutture in cui il convegno di Trento si è svolto, i relatori e tutti coloro che hanno partecipato al convegno, chi questo convegno ha generosamente sostenuto, e in primo luogo la Provincia Autonoma di Trento e il suo Presidente, il dott. Ugo Rossi, nonché la Regione Autonoma Trentino Alto Adige Südtirol. Nel corso di un colloquio nel quale abbiamo presentato l’iniziativa è stato di grande conforto avere conferma che il sostegno a questo incontro di studiosi provenienti da tutto il mondo s’inseriva in un impegno che la Provincia Autonoma di Trento ha as-

sunto da anni con piena consapevolezza dei rischi, anche politici, che questo comporta. Non è peraltro un caso che a Trento e nella provincia da tempo operino fianco a fianco e con grande successo istituzioni pubbliche, organizzazioni non governative, associazioni ed enti che hanno al centro della loro attività proprio l'assistenza ai migranti e ai richiedenti asilo. E non è un caso che l'Università degli Studi di Trento anch'essa ormai da anni, nelle sue articolate componenti e in diversi settori, dedichi enorme attenzione allo studio dei fenomeni migratori, promuovendo iniziative, conducendo ricerche, pubblicando i risultati di queste ricerche e coinvolgendo anche molti studenti in molteplici attività di assistenza, anche di tipo giuridico, ai migranti.

Un importante contributo è venuto da ITAS, nel quadro della cooperazione instaurata da anni con la Facoltà di Giurisprudenza, e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto.

Il convegno ha potuto contare anche sul sostegno dell'Editoriale Scientifica, della Giappichelli Editore, della Cacucci e della Giuffrè Editore. A loro va il nostro sentito ringraziamento.

Da un punto di vista organizzativo e scientifico, i ringraziamenti, non di rito, sono per i colleghi Antonino Ali, Elena Fasoli, Marco Pertile, e per i più giovani dottorandi Chiara Antoniazzi, Iotam Andrea Lerer, Isabella Oldani, Luca Poltronieri Rossetti e, soprattutto, per il dottor Paolo Turrini, che oltre ad avere con il gruppo di Trento curato con particolare dedizione, grande generosità e con profonda competenza la progettazione e la struttura del convegno, ha anche coordinato le varie fasi della pubblicazione di questo volume. Non è retorica dire che senza il loro impegno costante e attento sarebbe stato impossibile organizzare il convegno e pubblicarne gli atti.

Grazie a Giorgia Sartori che, insieme al personale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, è stata come di consueto preziosa negli aspetti amministrativi dell'organizzazione del convegno.

Infine, ma non per questo meno importante, un sentito ringraziamento al pittore Andrea Boato, che ha graziosamente permesso la riproduzione nelle locandine e nelle brochure del convegno di due sue splendide opere che, con strumenti espressivi diversi dalle parole ma non per questo meno efficaci, dicono molto sul tema delle migrazioni.