

GIUSEPPE GIOFFREDI, THOMAS CASADEI, DANIELA VITIELLO

*Alla ricerca della pace:
persone migranti, diritti umani, forme del potere*

1. Questo numero monografico, incentrato sul rapporto fra migrazioni, diritti e potere, nasce da una felice sinergia tra la rivista *Eunomia* e il Gruppo Migrazioni di RUnIPACE – Rete delle Università italiane per la Pace promossa dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

Eunomia. Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani si pone l'obiettivo di intrecciare i discorsi sui diritti umani e sulla pace in una prospettiva interdisciplinare, a partire da una base costitutiva rappresentata dagli ambiti del Diritto internazionale e della Filosofia del diritto.

Le principali direttrici di ricerca del Gruppo Migrazioni di RUnIPACE, d'altro canto, si propongono di investigare la relazione tra migrazioni e pace positiva nella costruzione della *polis* del domani, mettendo in dialogo diversi orientamenti analitici e ambiti disciplinari.

Tra gli aspetti posti al cuore di questa relazione vi sono: la trasformazione degli *status* migratori e la “fragilizzazione” dell’asilo, a livello internazionale ed europeo; le “traiettorie” delle migrazioni: da quelle cui viene prestata maggior attenzione (mediatica e scientifica), ossia quelle dal Sud al Nord del mondo, a quelle che, nonostante la loro importanza planetaria, di rado sono oggetto di studio e approfondimento: come quelle da Sud a Sud; la sfida culturale e identitaria della mobilità umana, alla quale i modelli del multiculturalismo e dell’interculturalismo provano, in maniera non sempre soddisfacente, a rispondere; i rapporti tra migrazioni, territorio e frontiere, con il loro necessario precipitato sui modelli di integrazione, inclusione e cittadinanza.

In questo progetto editoriale si è scelto di offrire risposte ai principali interrogativi aperti dalle predette direttrici di ricerca, muovendo da un filo conduttore classico, ovvero quello del rapporto tra migrazioni, diritti e potere, e scegliendo come *locus* elettivo per l’indagine l’ordinamento giuridico italiano¹.

¹ Per alcuni spunti d’indagine, nel dibattito italiano e solo a titolo esemplificativo, si possono vedere per il loro specifico taglio interdisciplinare: *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, a cura di A.C. Amato Mangiameli, Torino, Giappichelli, 2018; *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, a cura di L. Barbari, F. De Vanna, Torino, Giappichelli, 2018; *Migrazioni: percorsi interdisciplinari*, a cura di C.B. Mancini, M. Stranges, G. Vingelli, Milano-Udine, Mimesis, 2020; *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza: sfide per una società inclusiva*, a cura di I. Crespi, M.L. Zanier, Milano-Udine, Mimesis,

2. A partire da queste premesse, l'analisi si snoda attraverso tre nuclei tematici:

(i) il ruolo dei diritti umani, tra universalismo e nazionalismo, nella costruzione dei rapporti tra *status* migratori e cittadinanza; (ii) l'effettività dei diritti e delle libertà degli "altri", in relazione a beni costituzionalmente rilevanti, come la salute, l'istruzione, il lavoro e la tutela della diversità culturale; (iii) i rapporti tra migrazioni e potere, inquadrati nella prospettiva delle forme di *governance* territoriale e dell'esercizio del potere amministrativo.

(i) Con riferimento al primo nucleo tematico, **Giuseppe Gioffredi** (Università del Salento), nel suo contributo *La gestione delle migrazioni e dell'asilo in Europa. Il Patto europeo del 2024: tra sfide e opportunità*, attraverso un rapido excursus dell'evoluzione della politica migratoria europea giunge all'analisi delle principali innovazioni introdotte dal nuovo quadro normativo previsto dal Patto del 2024, tra cui procedure accelerate, solidarietà flessibile e rafforzamento dei controlli alle frontiere.

Attraverso un confronto critico con il sistema precedente, si valutano l'efficacia e la sostenibilità delle misure proposte, evidenziando le criticità ancora presenti e le prospettive future per una gestione equa, solidale e rispettosa dei diritti umani delle migrazioni nell'UE.

Michela Trinchese (Università del Salento), nel suo scritto *Il ruolo dei diritti umani nella politica migratoria italiana: tra protezione e governo* riflette invece sulle recenti trasformazioni del sistema di protezione internazionale, che vanno nel segno di configurarlo come il principale strumento di *governo delle migrazioni*, obiettivo rispetto al quale la tutela dei diritti fondamentali viene declassata a elemento secondario ed eventuale.

Esaminando come la normativa sulla protezione internazionale ostacoli l'attraversamento dei confini da parte dei richiedenti asilo, l'analisi delinea compiutamente le conseguenze dei processi di filtraggio, contenimento e controllo della mobilità umana indesiderata sullo *status* giuridico dei potenziali rifugiati.

Armando Vittoria (Università degli Studi "Federico II" di Napoli), dal canto suo, nel contributo *L'Italia dall'inverno demografico a quello democratico. La riforma dell'accesso alla cittadinanza per la popolazione immigrata come policy costitutiva*

2020; *Ius migrandi: trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, Franco Angeli, 2020; I. Bartholini, *Confini, migrazioni e diritti umani*, a cura di M. Ambrosini, M. D'Amico, E. Perassi, Milano, Milano University Press, 2022; *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, a cura di I. Caracciolo et al., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022; F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e migrazioni: percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2022. In una prospettiva di genere: E. Rigo, *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*, Roma, Carocci, 2022; M.L. Piga, *Migrazioni forzate e diritti disattesi: lo sguardo di genere sui bisogni di frontiera*, Milano, Franco Angeli, 2021; *Le migrazioni femminili in Italia: percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, a cura di B. Coccia, G. Demaio, M.P. Nanni, Roma, Istituto di Studi Politici S. Pio V, Centro studi e ricerche IDOS, 2023; *Donne straniere diritti umani questioni di genere Riflessioni su legislazione e prassi*, a cura di A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella, Padova, CLUEP, 2022.

afferma che il *referendum* che intende modificare la Legge 91 del 1992 sulla cittadinanza, benché mosso da ottime intenzioni, presenta diverse insidie.

Ogni proposta di riforma della cittadinanza avanzata al *policymaker* dovrebbe, ad avviso dell'autore, partire da un quadro rigoroso sui dati e tenere conto, *in primis*, del consolidamento sostanziale in Italia di un regime migratorio restrittivo, alimentato sia dalle parti politiche sia da una opinione pubblica pronta a riconoscere, nella sua maggioranza, la salienza dell'immigrazione solo in termini oppositivi. Su questo ambito delle politiche, si innesta il tema dell'identità futura delle democrazie, divise tra “difesa del principio etnico” e “volontà di estensione del principio politico”.

(ii) Con riferimento al secondo nucleo tematico, **Rosa Sciatta** (Università Telematica Pegaso), nel suo contributo “*La tutela del diritto alla salute dello straniero dall'accesso ai servizi sanitari, al rilascio del permesso di soggiorno e ai divieti di espulsione per cure mediche*” riflette sulle garanzie che l'ordinamento italiano appresta, a livello costituzionale e legislativo, al diritto alla salute per gli stranieri non regolarmente soggiornanti.

L'obiettivo è quello di esplorare come si manifesta nella legislazione italiana l'eterna tensione tra il “diritto alla cura” per gli stranieri e le “esigenze di sicurezza legate al controllo dei flussi migratori”, evidenziandone le implicazioni per i diritti umani e la dignità degli individui.

I contributi di Marco Mondello, Donata Borgonovo Re, Serena Tomasi ed Elena Girasella offrono un'accurata panoramica sulle varie articolazioni del diritto all'istruzione.

Marco Mondello (Università di Modena e Reggio Emilia – CRID, Unimore) in “*Un diritto incompiuto? Giovani di 'seconda generazione' e diritto all'istruzione*”, sostiene che l'attuale disciplina del diritto all'istruzione nel quadro giuridico italiano pone diverse sfide in relazione alle condizioni dei giovani con *background* migratorio.

Le difficoltà che sovente incontrano fanno sì che le loro scelte scolastiche siano più frequentemente votate al rapido ingresso nel mondo del lavoro, quando non incorrano addirittura in situazioni che li conducono a non studiare e a non lavorare, rientrando così nella categoria dei cosiddetti NEET (*Not in Education, Employment or Training*, i giovani che non sono impegnati né in un corso di studi o formazione né in alcun tipo di lavoro).

La trattazione intende mettere a fuoco la non corrispondenza tra teoria e prassi istituzionali, la quale tradisce i dettati delle carte internazionali e della Costituzione, impedendo di fatto la piena realizzazione di tante e tanti giovani che vivono in Italia.

Donata Borgonovo Re (Università di Trento), nel suo “*L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati: un impegno per costruire futuro*” sottolinea come il diritto all'istruzione rappresenti un diritto fondamentale di carattere universale che gli Stati sono chiamati a garantire non solo ai propri cittadini, ma anche alle persone che, come i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale, risiedono sul loro territorio.

Le esperienze maturate negli atenei italiani, accompagnate da uno specifico un *focus* sull'Università di Trento, dimostrano che, nonostante le innegabili difficoltà, è possibile

garantire agli studenti in fuga dai propri paesi di origine l'accesso alla formazione superiore e la conseguente realizzazione di progetti di vita preziosi per l'intera società.

Serena Tomasi (Università di Trento) nel suo contributo *“Educazione interculturale e didattica del diritto nelle scuole: l'approccio degli argomenti coordinati”*, propone l'integrazione dell'educazione interculturale e dell'argomentazione giuridica nei curricula scolastici, basandosi sulla *“teoria dell'argomentazione coordinata”*.

Attraverso uno studio condotto in classi multiculturali, emerge che questo approccio favorisce pensiero critico, inclusione e rispetto reciproco. Gestire i disaccordi senza cercare necessariamente il consenso può rivelarsi così una strategia efficace per favorire la coesistenza in società pluralistiche e democratiche.

Elena Girasella (Università degli studi di Messina), con il suo lavoro intitolato *“Dall'offerta formativa all'offerta di lavoro: il diritto all'istruzione e formazione per la promozione di canali di immigrazione legale dall'Africa”*, porta l'attenzione sul binomio percorsi di formazione-accesso al lavoro.

L'autrice parte dalla circostanza che nel prossimo futuro l'Africa sarà il continente più popoloso e con più giovani in età lavorativa. In questo scenario l'Italia, già penalizzata da un saldo demografico negativo, ha annunciato specifiche misure per la garanzia dell'accesso all'istruzione e formazione dei migranti provenienti dagli Stati africani interessati dal cosiddetto «Piano Mattei per lo sviluppo in Stati del Continente africano».

Descrivendo i potenziali meccanismi di funzionamento di tali politiche, l'autrice dimostra che la loro concreta attuazione riuscirà significativamente a condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più dipendente dalla selezione delle competenze *“necessarie”* al mercato del lavoro interno.

Isabella Salsano (Università del Salento), nel suo articolo *“La tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti”* approfondisce l'intersezione tra il *“diritto delle migrazioni”* e il *“patrimonio culturale immateriale”*.

Il suo lavoro suggerisce una comprensione olistica dei *“diritti culturali”* dei migranti, in quanto la tutela del patrimonio culturale intangibile e l'accesso ad esso nei contesti migratori rimangono questioni poco approfondite, nonostante il crescente riconoscimento in ambito internazionale della necessità di preservare l'eredità culturale immateriale delle persone migranti come elemento chiave per la loro protezione e per la continuità della loro specifica identità di popolo.

(iii) Venendo al terzo nucleo tematico, **Marco Sponziello** (Università del Salento), in *“Impatto dei fattori ESG sulle migrazioni. Tra governance territoriale e governance aziendale”* analizza i fattori ESG (Environmental, Social, Governance) e il ruolo che essi occupano nel contesto delle migrazioni globali, dovute al cambiamento climatico o a motivazioni socioeconomiche.

L'analisi che viene proposta si svolge su due livelli: il primo livello è relativo agli standard di sostenibilità, ambientali e sociali, esaminati dal punto di vista della *governance* pubblica sui territori e sulle imprese; il secondo livello è quello alla *governance* ambientale e sociale delle aziende. L'analisi disvela le potenzialità dell'approccio ESG quale strumento per gestire e mitigare le migrazioni forzate,

razionalizzando le forme di mobilità delle persone migranti e contribuendo a “integrare” i migranti stessi nei territori ospitanti.

Nicola Ditta (membro della Croce Rossa Italiana) con il suo contributo “*La protezione degli sfollati interni nei conflitti armati e le zone di sicurezza*” si concentra su una delle dirette conseguenze dei conflitti armati: la fuga di buona parte della popolazione civile dalle zone in cui abitualmente vive, dando origine a quel particolare fenomeno migratorio denominato degli “sfollati interni”.

Nella trattazione si esamina il tipo di protezione che il diritto internazionale umanitario riconosce a questa particolare categoria di migranti mettendo a fuoco, in modo particolare, la nozione di “zone protette” previste dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli Aggiuntivi del 1977.

Salvatore Amato (Università degli studi di Messina), nel suo contributo, “*L’esercizio e il riesercizio del potere amministrativo: le criticità legate al tema migratorio*”, evidenzia come, nel contesto migratorio, l’esercizio e, soprattutto, l’illimitato riesercizio del potere amministrativo, riflesso del principio di inconsumabilità del potere, trasformano la fase processuale in una mera parentesi tra il precedente procedimento amministrativo (in cui avviene l’esercizio del potere) e la successiva fase procedurale (in cui si realizza il riesercizio).

In questo modo, il processo viene privato della funzione sua propria e, dunque, di apprestare una tutela effettiva in grado di risolvere in termini di certezza e stabilità il rapporto sostanziale. Tale aspetto è accentuato nel diritto dell’immigrazione, in cui il soggetto-ricorrente ha interesse, in primo luogo, a giungere ad una pronuncia soddisfacente in tempi ragionevoli e, in secondo luogo, in caso di sentenza favorevole, a cristallizzare la propria situazione giuridica in termini di certezza e stabilità.

Orientando le argomentazioni mediante il “principio di umanità”, l’autore tenta di offrire soluzioni in grado di limitare l’inconsumabilità e, dunque, l’illimitato riesercizio del potere.

3. È proprio al “principio di umanità” che pensiamo ci si possa richiamare per affrontare il tema delle migrazioni entro la prospettiva della ricerca della pace, e delle migrazioni orientate alla pace.

Humanitas è un concetto ambivalente, eticamente connotato, giuridicamente declinabile in modalità diverse.

Già per il diritto romano classico, lo *ius gentium* faceva riferimento non a tutti gli esseri umani ma ai popoli civilizzati (*gentes humanae*). Nel medioevo lo *ius commune* è il diritto della comunità dei popoli cristiani europei e neppure l’umanesimo supera questo pregiudizio culturale. Il diritto internazionale moderno nasce come *ius publicum europaeum* e si evolve in “diritto dei popoli civili”, cioè dei popoli con una matrice culturale europeo-cristiana².

² L. Baccelli, *Umanità*, in *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, cit., pp. 309-316, in part. p. 312.

Per i giuristi, insomma, la nozione di *humanitas* è stata applicata a una parte (romana, cristiana, europea, civilizzata) dell'insieme degli appartenenti alla specie umana.

E se il diritto internazionale contemporaneo – in teoria riguarda il genere umano – al momento di applicarlo concretamente si fa riferimento ad una umanità più ristretta, individuata attraverso parametri culturali e politici³: di qui la forza delle forme del potere, soprattutto amministrativo, declinato nelle sue dimensioni nazionali e applicato con riferimento a diversi ambiti (salute, istruzione, lavoro, cultura) ma anche le tensioni, ricorrenti nello spazio giuridico europeo e nella giurisprudenza sovranazionale⁴. E tuttavia un richiamo al principio di umanità pare una via possibile: più che replicare visioni assolutistiche, sembra appropriato un approccio simmetrico, pluralista e inclusivo, che riconosca l'uguale dignità delle persone e delle esperienze culturali ed rifugga dall'opposizione dicotomica tra cittadinanza-certezza dei diritti, da un lato, e immigrazione-insicurezza, dall'altro⁵. Occorre, insomma, affermare un'eguale dignità delle persone proprio se e perché si è sensibili alle differenze⁶.

In questa prospettiva, come è stato osservato, “la sfida posta da un diverso approccio alle migrazioni è sia nell'abbandonare la centralità del governo dei flussi e la logica del radicamento (un impegno essenzialmente etico), quanto di fare i conti con le condizioni economiche e politiche che danno forma e guidano i processi di *bordering*”⁷. Solo a queste condizioni sarà forse possibile passare “da una governance *delle* migrazioni ad una

³ S. Pietropaoli, *Il concetto giuridico di umanità. Breve storia di un non-detto del diritto*, in M. Russo (a cura di), *Umanesimo. Storia, critica, attualità*, Firenze, Le Lettere, 2015, pp. 255-279.

⁴ *Les juges européens face aux migrations*, sous la direction de J. Ferrero, K. Neri, Bruxelles, Limal, Nemesis, Anthemis, 2023. Cfr., anche, J. Ferrero, *L'interprétation évolutive des conventions internationales de protection des droits de l'homme: contribution à l'étude de la fonction interprétative du juge international*, avant-propos P. Pinto De Albuquerque, préface Y. Kerbrat, Paris, Pedone, 2019.

⁵ Su questi profili, con riferimento soprattutto al contesto europeo: *Le droit international actuel est-il sécurisant?*, sous la direction de S. Doumbé Billé, H. Ben Mahfoudh, K. Neri, Napoli, Editoriale scientifica, 2020. Cfr., anche, *Migration and fundamental rights: the way forward*, edited by G. Cataldi, M. Corleto, M. Pace, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

⁶ In questa direzione si può vedere, anche per la peculiare attenzione alla dimensione educativa: “Convivere nelle diversità. Percorsi di educazione antirazzista nonviolenta” (2021). Si tratta del primo volume della serie “Quaderni Didattici” del CISP - Centro Interdisciplinare “Scienze per la Pace”, Università di Pisa.

⁷ A. Arienzo, *Se le stelle stanno a guardare. Una governance per le migrazioni oltre il governo dei migranti*, in “Cosmopolis”, 1, 2019: <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVI12019&id=1>.

governance *per* le migrazioni”⁸, che sappia accogliere ciò che è proprio dell’uomo: l’incessante ricerca di una vita buona, o anche solo migliore⁹.

Il riferimento alla comune condizione umana offre una risorsa cui pare impossibile rinunciare se, nelle traiettorie delle migrazioni, si è alla ricerca, prima di tutto, della pace¹⁰.

Giuseppe Gioffredi, Thomas Casadei, Daniela Vitiello
Lecce, Modena e Reggio Emilia, Viterbo, 20 dicembre 2024

⁸ Ivi.

⁹ In questa chiave spunti interessanti si trovano in A.M. Yuengert, *Universal Love in Fratelli Tutti, and in Economics, Faith & Economics*, Issue 81, Spring/Fall 2023.

¹⁰ Come è ben noto, i flussi forzati di popolazione – come attesta il continente africano – hanno un evidente legame con le relazioni geopolitiche internazionali e il difficile mantenimento della pace. Per un’ampia disamina: *Mobility makes States: migration and power in Africa*, edited by D. Vigneswaran, J. Quirk, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2015. La macro-regione dell’Asia, nell’ultimo decennio, ha registrato la crescita più rilevante (69%) della popolazione immigrata, cioè circa 34 milioni di persone in termini assoluti ma è anche quella dal quale emigrano più persone verso altre destinazioni nel pianeta: le ragioni di questi massicci spostamenti sono di natura economica e sociale ma si collegano strettamente anche alla dimensione dei conflitti. Per specifici approfondimenti si può vedere: T. Fielding, *Asian migrations: social and geographical mobilities in Southeast, East, and Northeast Asia*, London-New York, Routledge, 2016.

