



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo



Indice-Sommario **2018, n. 2**

NUMERO TEMATICO

A tre anni dall'Agenda europea sulla migrazione: la tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel contesto dello sviluppo delle politiche 'comuni' di immigrazione e di asilo

Editoriale

Giancarlo Guarino p. 1

Saggi e Articoli

Il *Global Compact* sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea
Cristiana Carletti, Marco Borraccetti p. 7

¿Donde están los niños sirios? ¿Y dónde están sus derechos? La Unión Europea no puede olvidar sus principios ni traicionarse a sí misma
Ángeles Gutiérrez Zarza p. 47

No room for you in here? The past and the future of the asylum seekers' reception conditions in Italy
Eugenio Zaniboni p. 80

Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico
Rossana Palladino p. 104

Operation EUNAVFOR MED *Sophia* in the Framework of the European Agenda on Migration: Practical Aspects and Questions of International Law
Eugenio Carli p. 135

Il diritto al gratuito patrocinio nella riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA): un passo avanti e due indietro?
Silvia Favalli p. 152

Commenti e Note

Il diritto penale "contro" lo straniero. Teoria e pratica delle politiche d'integrazione
Maria Ilia Bianco p. 171

L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica
Mattia Vitiello p. 201



IL *GLOBAL COMPACT* SULLA MIGRAZIONE TRA SCENARI INTERNAZIONALI E REALTÀ EUROPEA

Cristiana Carletti*
Marco Borraccetti**

SOMMARIO: Parte I. Le nuove sfide globali in funzione della tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale: protezione dei diritti umani e promozione dello sviluppo dall'emergenza all'assistenza. – 1. Elementi materiali a fondamento della definizione del nuovo assetto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare: per una rinnovata visione della disciplina giuridica internazionale in materia migratoria. – a. Chiavi di lettura del dispositivo della Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/1. – b. Il processo negoziale intergovernativo finalizzato all'adozione di un nuovo strumento giuridico internazionale per la regolamentazione della migrazione sicura, ordinata e regolare. – 2. Il Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (*Global Compact*): struttura e contenuto materiale. – 3. Il ruolo ed il contributo tecnico dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni nel processo negoziale per la compilazione del Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare. – a. OIM e Patto Globale: punti di contatto per la costruzione della nuova *governance* globale in materia migratoria. – b. Alcuni spunti per un'analisi temporale e tematica del contributo tecnico fornito dall'OIM nelle principali fasi del processo negoziale. – Parte II. Le nuove sfide globali in funzione della tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale: il *Global Compact* e l'Unione europea. – 1. Introduzione. – 2. La decisione autorizzativa al negoziato e la scelta della sua base giuridica. – 3. Il contributo dell'Unione europea al *Global Compact*. – 4. Alcune considerazioni.

Parte I. Le nuove sfide globali in funzione della tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale: protezione dei diritti umani e promozione dello sviluppo

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Professore associato di Diritto Internazionale, Università degli Studi Roma Tre. Indirizzo e-mail: cristiana.carletti@uniroma3.it

** Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bologna. Indirizzo e-mail: marco.borraccetti@unibo.it

Il presente lavoro si articola in due sezioni principali: la prima è dedicata alla protezione dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale, nel contesto di uno scenario globale ove tutti gli attori statali, e non, devono essere considerati. In tale contesto, il *Global Compact* per una migrazione sicura, ordinata e regolare sembra portare verso un cambiamento di approccio, dall'emergenza all'assistenza; la seconda verte sull'analisi dell'impatto del *Global Compact* nei confronti del quadro europeo, sia esso istituzionale o legislativo, con attenzione anche al piano contenutistico. Il presente lavoro è frutto di pensiero e riflessione di Cristiana Carletti e di Marco Borraccetti. Tuttavia, la Parte I è imputabile a Cristiana Carletti, mentre la Parte II è imputabile a Marco Borraccetti.

dall'emergenza all'assistenza

1. Elementi materiali a fondamento della definizione del nuovo assetto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare: per una rinnovata visione della disciplina giuridica internazionale in materia migratoria

La connotazione internazionale propria dell'apparato giuridico complesso atto a disciplinare la materia migratoria poggia su un articolato insieme di norme codificate nell'ambito primario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tuttavia lo stesso processo di codificazione è stato condotto allo scopo di assicurare una effettiva complementarietà degli assetti normativi, essendo evidente la interdipendenza tra protezione dei diritti umani, in particolare delle categorie di soggetti ai quali viene riconosciuto lo *status* di rifugiati, assistenza mirata a persone che sono collocate in aree in cui è in atto un conflitto di portata civile e nei cui confronti è necessario garantire una apposita tutela di carattere umanitario, misure di sostegno a coloro che sono in mobilità e che devono poter esercitare i diritti e le libertà di cui sono titolari in situazioni temporanee e regolari al fine di ritornare nei loro Paesi d'origine.

La compilazione di strumenti giuridici ha assunto una prevalente connotazione vincolante: il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario ed il diritto internazionale nella materia migratoria costituiscono una evidente ed importante esemplificazione in termini di partecipazione negoziale e di adesione da parte degli Stati membri del sistema onusiano.

Tuttavia l'opportunità di affrontare in modo diretto le nuove sfide globali in funzione della tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nei processi di mobilità regolare è stata tradotta altresì in un comune impegno di portata raccomandatoria per la *membership*, con il contributo di attori internazionali di carattere intergovernativo e non governativo per una rinnovata visione del tema attraverso la compilazione del c.d. Patto Globale/*Global Compact* per una migrazione sicura, ordinata e regolare introdotto nella Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/71/1 del 19 settembre 2016¹.

a. Chiavi di lettura del dispositivo della Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/1

Il processo compilativo della Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/1, più nota come Dichiarazione di New York, muove da una considerazione generale condivisa da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite che hanno sottoscritto ed adottato tale strumento di *soft law* il 19 settembre 2016 a conclusione dei lavori della Sessione speciale di alto livello dell'organo assembleare: la necessità di delineare le principali caratteristiche proprie di una nuova *governance* globale per la regolamentazione e la

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/1, 19 settembre 2016, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf.

gestione della mobilità umana, in linea con il pregresso assetto convenzionale vigente nella materia dei diritti umani ma anche in una prospettiva cooperativa condivisa e rafforzata².

Nella Dichiarazione è infatti introdotto un esplicito ed articolato impegno per gli Stati membri volto sia a proteggere la sicurezza, la dignità, i diritti e le libertà fondamentali degli individui che migrano, indipendentemente dal loro specifico *status*, sia a favorire processi di inclusione che tengano in considerazione le esigenze e le capacità dei migranti nelle situazioni d'emergenza ed ordinarie; al contempo gli stessi Stati membri sono destinatari di misure di assistenza da parte del sistema onusiano in previsione dell'accoglienza di un ampio numero di migranti e, per assicurare un appropriato livello di tutela, sono chiamati a formulare e ad applicare principi e linee guida di natura non vincolante tesi ad assicurare un trattamento uniforme e corretto delle popolazioni in mobilità.

Il documento introduce in via iniziale il fenomeno migratorio nel suo complesso: si mettono in evidenza le molteplici motivazioni che influiscono sul volume della mobilità e la connotazione regolare o irregolare dello stesso; al contempo si sottolinea come tali elementi abbiano informato nel XX secolo la produzione normativa internazionale per una piena protezione dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati. In questo contesto, ancorché le discipline sopra menzionate – il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei rifugiati – siano dei regimi speciali autonomi, la loro complementarità si è rivelata funzionale per il rafforzamento degli obblighi in capo agli Stati membri delle Nazioni Unite e parti contraenti dei principali strumenti convenzionali che li costituiscono.

Ciò è ancor più vero se, come ben esplicitato nella Dichiarazione, la Comunità internazionale è chiamata a gestire *large movements* ovvero “*mixed flows of people, whether refugees or migrants, who move for different reasons but who may use similar routes*” e la cui dimensione deve essere letta facendo riferimento alle possibili implicazioni di natura politica, economica, sociale come anche in ordine agli aspetti correlati allo sviluppo, all'emergenza umanitaria o al più ampio rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali in un assetto globale³. In questa prospettiva si ravvisa anche

²A. BETTS, *Survival Migration: A New Protection Framework*, in *Global Governance*, 2010, Vol. 16, No. 3, pp. 361-382; ID. (ed.), *Global Migration Governance*, Oxford, 2011; ID., *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell, 2013; A. BETTS, L. KAINZ, *The History of Global Migration Governance*, Oxford, Refugee Studies Centre Working Paper No. 122, 2017; M. CHIMIENTI, *The failure of global migration governance*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2018, Vol. 41, No. 3, pp. 424-430; F. CRÉPEAU, I. ATAK, *Global Migration Governance. Avoiding Commitments on Human Rights, Yet Tracing a Course for Cooperation*, in *Netherlands Quarterly Human Rights*, 2016, Vol. 34, No. 2, pp. 113-146; M. CZAİKA, H. DE HAAS, *The Globalization of Migration: Has the World Become More*, in *International Migration Review*, 2014, Vol. 48, No. 2, pp. 283-323; M. GEIGER, A. PECOUD, *The Politics of International Migration Management*, London, 2012; R. KUNZ, S. LAVENEX, M. PANIZZON (eds.), *Multilayered Migration Governance*, Abingdon, Oxon, 2011; C.U. SCHIERUP, A. ÅLUND, B. LIKIĆ-BRBORIĆ, *Migration Precarization and the Democratic Deficit in Global Governance*, in *International migration*, 2015, Vol. 53, No. 3, pp. 50-63.

³ M. PANIZZON, M. VAN RIEMSDIJK, *Introduction to Special issue: 'migration governance in an era of large movements: a multi-level approach'*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, pp. 1-18.

L'importanza di consolidare un altro tipo di impegno per gli Stati membri delle Nazioni Unite: la responsabilità congiunta nella regolamentazione del fenomeno migratorio attraverso la definizione di programmi e di misure di natura cooperativa che prevenano le situazioni di disordine e di conflitto dalle quali i migranti ed i rifugiati si muovono alla ricerca di migliori condizioni di vita, come anche la valorizzazione del potenziale del fenomeno migratorio, se correttamente utilizzato, nella pianificazione ed attuazione degli impegni assunti nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile a tutela dei migranti e degli sfollati⁴.

Al fine di analizzare in dettaglio la Dichiarazione, la quale poggia strutturalmente su due tipologie di impegno rispetto alla condizione simile o tipica dei rifugiati e dei migranti e, per quanto concerne la seconda categorizzazione, è corredata da due appositi allegati nei quali si introducono distinte misure strutturali ed operative, è opportuno focalizzare l'attenzione su alcune componenti essenziali del fenomeno migratorio così come descritte attraverso un attento e corretto utilizzo della terminologia giuridica internazionale.

La migrazione può essere definita come la mobilità propria di una persona o di un gruppo di persone, all'interno dello Stato d'origine (*internal migration*, inclusiva delle ipotesi in cui il soggetto sosti per un tempo minimo nello Stato prima di recarsi al di fuori dei confini territoriali – *step migration*) o, come accade più diffusamente, oltre i confini nazionali (*international/cross-border migration*, situazione che può far registrare anche episodi di *secondary migration*, ossia di spostamento della residenza nel Paese di transito o di destinazione prescelto). Essa può aver luogo a diverse velocità e dimensioni e interessare differenti soggetti (si vedano, ad esempio, i *mixed flows*, che includono richiedenti asilo, rifugiati, migranti economici ed altri) che sono spinti da motivazioni diverse e complesse (*push-pull factors*, economici, sociali e politici). Il parametro quantitativo (*migrant flow*), che viene misurato in un arco di tempo ben definito (*migrant stock*), consente di delineare le caratteristiche tipiche del fenomeno con riferimento a un'area geografica ben precisa, come accade nel bacino Mediterraneo o nel quadro continentale europeo, adottando quale parametro di riferimento il numero delle persone che arrivano e che partono da un determinato Paese (*net migration/migratory balance*). La migrazione può assumere una connotazione individuale, laddove il fenomeno abbia quali protagonisti persone che si muovono singolarmente o in quanto componenti di un'unità familiare e che provvedono ad autofinanziarsi in tale processo (*individual migration*), a differenza della mobilità collettiva (*mass/collective migration*) che ha assunto di recente una dimensione "circolare" di lungo periodo (*circular migration*) volta a produrre benefici diffusi soprattutto nel

Vedi anche T. BLOOM, *Coordinating the Future of International Migration Policy*, UNU, 2014; H. DE HAAS, *Migration Transition. A Theoretical and Empiric Inquiry into the Development Drivers of International Migration*, International Migration Institute, Oxford, 2010; K. NEWLAND, *What We Know about Migration and Development*, Washington, DC: Migration Policy Institute, 2013.

⁴ Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/70/1, 25 settembre 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

settore lavorativo, sia per il Paese d'origine che per quello di destinazione. Il contatto con il Paese d'origine, peraltro, è tipico del fenomeno della diaspora, che coinvolge non soltanto i soggetti che si trasferiscono in altro Paese in quanto titolari di doppia nazionalità o per motivi familiari ma, appunto, per esercitare – spesso temporaneamente – la propria attività professionale. In tale ambito, invero, è più frequente il riscontro di tipologie di migrazione supportate da una pianificazione di matrice governativa che, rispetto a quelle di natura spontanea (*spontaneous migration*), mirano ad agevolare la mobilità stessa (*assisted/facilitated migration*), la quale si tramuta in migrazione a fini lavorativi allorché l'obiettivo individuale e collettivo sia quello di stabilizzarsi in un Paese altro rispetto a quello d'origine e di svolgervi un'attività professionale in conformità alle regole sancite nella legislazione nazionale vigente di settore (*labour migration/labour migration agreements*). In simili situazioni può aver luogo anche il fenomeno della migrazione strumentale al ricollocamento della popolazione lavorativa conseguente al *vacuum* creatosi a seguito della mobilità interna e internazionale (*replacement migration*). Inoltre la migrazione può configurarsi al contempo come un fenomeno dipeso dall'adozione di misure o azioni di natura coercitiva: il fattore causale è, in genere, una situazione di instabilità e di conflitto o anche un disastro naturale (*displacement*). Per quanto riguarda il primo caso, tuttavia, la mobilità della popolazione civile sul territorio talora è determinata intenzionalmente (*forced/internal-external displacement*), ed è qualificabile in tal caso, a eccezione delle ipotesi in cui sia motivata da ragioni militari imperative, come crimine di guerra. È evidente che laddove la scelta sia intenzionale ma allo stesso tempo finalizzata alla protezione della popolazione civile, dunque assunta dalle competenti autorità governative, la migrazione forzata e la ricollocazione in altra parte del territorio o al di fuori dei confini territoriali assumono una differente connotazione (*forced migration/resettlement-relocation*). In un momento successivo si potrà assistere alla ricollocazione iniziale, pur sempre a seguito di un ulteriore fenomeno di mobilità, in termini spontanei o in conseguenza dell'adozione di misure coercitive, con il supporto dello Stato d'origine o nel quadro di meccanismi di sostegno di matrice internazionale (*spontaneous/forced/assisted voluntary return/repatriation*).

Tutto ciò premesso, la Dichiarazione di New York dispone a carico degli Stati membri delle Nazioni Unite un obbligo di assistenza in situazioni straordinarie ed emergenziali in favore di tutti i soggetti che si includono nella definizione categoriale di migranti e rifugiati, con particolare riferimento ai soggetti c.d. vulnerabili – donne, minori, minoranze etniche o religiose, persone anziane o con disabilità, popolazioni indigene – e tutti coloro che sono vittime di violazioni dei diritti umani sia nel Paese d'origine che nel percorso di mobilità.

L'obbligo in parola si articola innanzitutto nella co-responsabilità di gestione e di monitoraggio del transito presso la frontiera, nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dei rifugiati ed al fine di prevenire e di reprimere ogni forma di illecito in danno alle persone in mobilità. Tale esercizio implica la costante acquisizione di informazioni quantitative circa il fenomeno migratorio e ciò

agevola la predisposizione di appropriate misure d'intervento di breve, medio e lungo termine sulla scorta delle esigenze immediate di coloro che migrano in condizioni regolari o irregolari ma anche delle loro aspirazioni, potenzialità e capacità. In simile accezione è possibile cooperare correlando la componente umanitaria a quella propria del processo di sviluppo in senso ampio, dunque prevedendo la disponibilità di risorse finanziarie che gli attori intergovernativi dovrebbero rendere accessibili per i Paesi d'origine, di transito e di destinazione del flusso migratorio.

Con particolare riferimento alla condizione dei migranti, nella Dichiarazione si menziona esplicitamente l'approccio multilivello quale preconditione primaria per assicurare la tutela delle persone in mobilità in termini di sicurezza, dignità, diritti umani e libertà fondamentali. Il rispetto degli obblighi internazionali e le garanzie di matrice costituzionale ed ordinaria proprie dei Paesi interessati dal fenomeno migratorio nella conduzione delle politiche nazionali e delle relazioni di carattere diplomatico e consolare con gli interlocutori istituzionali stranieri sono fondamentali per coloro che decidono di recarsi in Paese diverso da quello d'origine e di fare ritorno in quest'ultimo. Giacché – come riportato nella Dichiarazione – “*Migration should be a choice, not a necessity*”, al contempo essa deve essere considerata un processo ad impatto positivo, qualora sia adeguatamente gestito nella sua connotazione regolare attraverso una rinnovata *governance* globale, la quale coinvolga tutti gli attori – istituzionali, intergovernativi e non governativi – presenti nel sistema internazionale nel suo complesso. L'obiettivo ultimo della Dichiarazione, sotto questo profilo, è di promuovere un percorso condiviso per la elaborazione di principi non vincolanti e linee-guida volontarie, in osservanza del diritto internazionale vigente nonché funzionali al rafforzamento dei regimi speciali di matrice convenzionale ed ispiratori di più efficaci meccanismi cooperativi e di partenariato nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. L'obiettivo è stato tradotto in una programmazione ben cadenzata, che ha preso avvio nel 2016 nella classica forma del negoziato intergovernativo mirato all'adozione di un Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare al termine di un biennio di lavoro, delineato nelle sue componenti pratiche ed operative nell'Allegato II della stessa Dichiarazione.

Il Patto Globale potrà includere “*principles, commitments and under standings*” in materia di migrazione internazionale: il fenomeno in parola evidentemente richiede una risposta cooperativa complessa che muove dal rispetto della dignità del migrante e dal pieno riconoscimento dei diritti e delle libertà di cui è titolare. Si tratta di preconditioni essenziali per valorizzare la potenzialità positiva della mobilità umana e per facilitare processi di sviluppo economico, sociale ed ambientale sostenibili.

È stata attribuita all'Assemblea generale, ed alla sua Presidenza – coadiuvata dai due co-facilitatori, Svizzera e Messico, e supportata dal Segretario generale delle Nazioni Unite – la competenza a guidare il processo negoziale in parola che si concluderà nel 2018 in occasione della convocazione di una conferenza intergovernativa i cui lavori culmineranno nell'adozione del Patto Globale. In questo processo, come si vedrà più

avanti, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni assume un ruolo centrale fornendo la sua esperienza tecnica e politica sul tema.

Per quanto concerne gli impegni assunti dagli Stati membri in merito alla protezione dei rifugiati, nella Dichiarazione si afferma che le principali motivazioni a fondamento della mobilità emergenziale dei rifugiati prescindono dalla mancata conformità alla disciplina convenzionale vigente in materia; in simili circostanze, la contestuale violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario ha minato la validità dei principi e delle disposizioni proprie del sistema onusiano che regolano le relazioni internazionali sin dalla creazione dell'Organizzazione: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la prevenzione dei conflitti e la soluzione pacifica delle controversie, la definizione di misure risolutive di natura politica di medio e lungo termine. Simili violazioni si sono tradotte nei *large movements* di persone che hanno formulato richiesta di asilo in un Paese altro da quello di origine e nei cui riguardi lo Stato di transito o di destinazione non ha sempre garantito l'applicazione del principio cardine della disciplina convenzionale in materia di rifugio, ovvero il *non refoulement*.

In questa prospettiva il Patto Globale per i rifugiati, complementare al summenzionato Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare e da adottarsi con le medesime modalità e tempistica, potrà rafforzare l'apparato cooperativo esistente in modo equilibrato ovvero attribuendo specifiche responsabilità a ciascuno degli attori che vi partecipano⁵. Sebbene esso sia stato concepito allo scopo di aggiornare la disciplina giuridica in vigore per la materia del rifugio, la posizione condivisa degli attori, degli operatori e della dottrina che sinora si è espressa in merito poggia su una visione conservativa che non escluda comunque il rafforzamento degli impegni congiunti assunti nel quadro della Convenzione e del Protocollo di Ginevra per far fronte alla gestione globale del fenomeno.

In comparazione con la sezione del documento dedicata alla tematica migratoria, in riferimento al rifugio emergono infatti alcune tipicità che richiedono un approccio cooperativo concreto, dinamico e flessibile per far fronte a criticità di natura amministrativa – per la identificazione, registrazione ed il rilascio dei documenti al rifugiato, di natura alloggiativa con il fine di superare in modo rapido ogni collocazione temporanea in favore di soluzioni abitative soddisfacenti, di rispondenza alle necessità del rifugiato allo scopo di ritornare nel Paese d'origine o di stabilire la propria residenza nel Paese ospite e dunque accedere ai servizi essenziali di natura educativa, sanitaria, lavorativa. Le possibili risposte concettuali ed operative rispetto a dette criticità sono esaminate in modo dettagliato nell'Allegato I della Dichiarazione, nel quale la

⁵ L.L. JUBILUT, A. DE LIMAMADUREIRA, *Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees*, in *Oxford Human Rights Hub Blog*, 2016; S.F. MARTIN, *New Models of International Agreement for Refugee Protection*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2016, Vol.4, No. 3, pp. 60-75; T. MANISHA, *Turning the Comprehensive Refugee Response Framework into reality*, in *Forced Migration Review*, 2017, No. 56, pp. 69-72; V. TÜRK, *Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2016, Vol. 4, No. 3, pp. 45-59.

tradizionale assistenza umanitaria viene declinata rispetto alle situazioni che si registrano in numerose aree del mondo in cui i rifugiati si trovano oggi. Si fa riferimento, come già si menzionava, agli strumenti di identificazione e registrazione, propedeutici al riconoscimento dello status giuridico ed all'accesso ai servizi essenziali sul piano nazionale e locale; al coordinamento per la individuazione e la condivisione degli oneri finanziari dell'assistenza ai rifugiati; alla possibile applicazione di correttivi nell'assistenza fornita ai rifugiati affinché la stessa divenga effettivamente strutturata e dunque più efficace nel suo impatto di medio e lungo periodo, con l'obiettivo ultimo del ritorno volontario del rifugiato nel Paese d'origine⁶.

b. Il processo negoziale intergovernativo finalizzato all'adozione di un nuovo strumento giuridico internazionale per la regolamentazione della migrazione sicura, ordinata e regolare

Nel rivolgere particolare attenzione all'Allegato II della Dichiarazione di New York, strumentale per la compilazione del Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare entro la fine del 2018, è importante esaminare quali parametri e quali caratteristiche operative sono state prescelte dagli Stati membri per la determinazione del processo negoziale mirato alla compilazione ed adozione del predetto documento⁷.

In simili circostanze, come occorso in riferimento all'ampio numero di attori di natura istituzionale, intergovernativa e non governative in relazione ad altre tematiche di portata trasversale che hanno assunto una specifica rilevanza nel sistema onusiano, la definizione della componente procedurale è essenziale per assicurare un esercizio progressivo, aperto, trasparente ed inclusivo.

Per il processo in esame l'Assemblea generale ha adottato il 6 aprile 2017 la Risoluzione 71/280 nella quale si indica innanzitutto che il Patto Globale sarà approvato in occasione di una apposita conferenza intergovernativa di alto livello, convocata prima dell'apertura della sessione annuale dello stesso organo assembleare, ed aperta alla partecipazione della componente organica onusiana nel suo complesso, degli Stati membri e dei consueti osservatori, insieme alle molteplici categorie di attori non

⁶ K. APPLEBY, *Strengthening the Global Refugee Protection System: Recommendations for the Global Compact on Refugees*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2017, Vol. 5, No. 4, pp. 780-799; V. TÜRK, *A Minor Miracle: A New Global Compact on Refugees*, Address to the Kaldor Centre for International Refugee Law, University of New South Wales, Sydney, 18 November 2016, <http://www.unhcr.org/admin/dipstatements/583404887/minor-miracle-new-global-compact-refugees.html>; V. TÜRK, M. GARLICK, *From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees*, in *International Law Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28, No. 4, pp. 656-678.

⁷ F. CREPEAU, *A New Agenda for Facilitating Human Mobility After the UM Summits on Refugees and Migrants*, Open Democracy, 24 March 2017; T. GAMMELTOFT-HANSEN, E. GUILD, V. MORENO-LAX, M. PANIZZON, I. ROELE, *What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Working Paper, 2017; V. GENINA, *Proposals for the Negotiation Process on the United Nations Global Compact for Migration*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2017, Vol. 5, No. 3, pp. 682-693; J. SLOCUM, *Migration and Refugees at the United Nations. Toward new Global Compacts and the Emergence of an International Migration Regime*, Notes Internacionales, CIDOB, 2017, No. 179, pp. 1-6.

governativi (società civile, settore privato, istituzioni accademiche, parlamenti, comunità della diaspora ed organizzazioni di migranti, istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani)⁸. Sotto il profilo organico, nella Risoluzione, si menziona altresì che spetta al Presidente dell'Assemblea generale nominare due co-facilitatori, incaricati di condurre il processo negoziale nella sua articolazione in fasi sino alla conferenza intergovernativa in modo corretto, e al Segretario generale designare un proprio rappresentante competente nel coadiuvare i predetti co-facilitatori in funzione della organizzazione e conduzione della stessa conferenza intergovernativa.

In considerazione delle finalità materiali proprie del processo negoziale, ovvero rispetto ai contenuti del Patto Globale – “*actionable commitments, means of implementation and a framework for the followup and review of implementation*” – gli Stati membri hanno richiesto al Presidente dell'Assemblea generale di predisporre un programma di lavoro per il 2017-2018 articolato in tre distinte fasi principali.

La fase I (aprile 2017-novembre 2017) ha assunto una dimensione consultiva, funzionale per la raccolta di contributi da parte degli Stati membri nel corso di sei sessioni tematiche informali – completate anche da due interessanti dibattiti *multi-stakeholder* – tenutesi tra New York, Ginevra e Vienna. Gli argomenti oggetto di discussione hanno riguardato aspetti quali: il rispetto dei diritti umani delle popolazioni in mobilità, richiamando in particolare l'importanza del principio di non discriminazione; le principali motivazioni a fondamento del fenomeno migratorio di natura sia antropica – politica, sociale ed economica – sia ambientale; il necessario rafforzamento dell'apparato cooperativo internazionale in essere per garantire una migrazione regolare come anche le due possibilità di scelta per il migrante ovvero il ritorno nel Paese d'origine o la permanenza in quello di destinazione; la correlazione tra fenomeno migratorio e diaspora e le conseguenze di natura economica che ne discendono; la componente critica del fenomeno migratorio irregolare, ovvero la tratta ed il traffico di esseri umani; in ultimo la comparazione tra modelli di migrazione regolare ed irregolare nella prospettiva delle opportunità di lavoro e di crescita professionale per il migrante. L'agenda dei lavori è stata predisposta dal Segretario generale con il supporto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, e le sintesi dei dibattiti delle sessioni tematiche sono state compilate dai co-facilitatori. Ad ogni partecipante è stato richiesto di fornire il proprio contributo materiale e di formulare apposite raccomandazioni sui temi oggetti di discussione nella duplice dimensione regionale ed internazionale.

La fase II (novembre 2017-gennaio 2018) è stata concepita per l'analisi dei risultati conseguiti nella fase I in occasione del principale incontro strumentale per lo *stocktaking* delle priorità operative per la revisione del Global Compact, tenendo in considerazione il Rapporto prodotto dal Segretario generale quale input iniziale per la compilazione del documento zero del Patto Globale. Nei lavori dell'incontro (4-6

⁸ Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/280, 6 aprile 2017, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_280.pdf.

dicembre 2017, Puerto Vallarta/Messico) i partecipanti hanno fornito numerosi contributi al dibattito sulle dimensioni del fenomeno migratorio – globale, regionale, nazionale, locale – e sulla componente o dimensione umana dello stesso, sull’approccio multi-livello dell’azione cooperativa e sul ruolo e l’azione dei diversi attori interessati dal fenomeno ed attivi per la sua gestione.

La fase III (febbraio 2018-luglio 2018), attualmente in corso, è considerata quella conclusiva e mirata all’adozione del testo revisionato del Patto Globale, nella sua versione preliminare progressivamente sottoposta a correzioni ed integrazioni nel quadro delle sei sessioni di negoziato intergovernativo inserite in agenda, completate da due ulteriori consessi di dibattito *multi-stakeholder*. In questa fase è stato attribuito al Presidente dell’Assemblea generale l’ulteriore compito di preparare i resoconti delle sessioni formali e informali e si è deciso di provvedere per la creazione di un fondo fiduciario volontario al fine di sostenere i costi dell’Organizzazione della conferenza intergovernativa.

Una riflessione preliminare sulla portata giuridica di tale esercizio risiede principalmente sull’assenza di una disciplina convenzionale mirata ed articolata sul tema migratorio, introduttiva dei principi e delle regole proprie del sistema multilaterale ed atta a definire in modo puntuale gli obblighi a carico degli Stati membri della Comunità internazionale nella gestione della materia. Sebbene i principi e le regole a fondamento dell’azione cooperativa possano considerarsi tali, così come introdotti in importanti e pregressi strumenti di natura vincolante – dalla Carta delle Nazioni Unite alla Convenzione di Ginevra del 1951 – e raccomandatoria (si vedano le numerose risoluzioni dell’Assemblea generale adottate sul tema), l’opportunità di delineare in maniera più chiara e circoscritta il dovere di ‘condivisione delle responsabilità’ e di assicurare la piena esecuzione degli impegni assunti nel quadro del Patto Globale assume una indiscussa rilevanza. In una simile prospettiva, infatti, è possibile richiamare ed attualizzare la corresponsabilità della gestione del fenomeno migratorio nella sua dimensione emergenziale, così come codificata negli anni ’50, e correlarla alla dimensione umana che informa il diritto internazionale dei diritti umani in quanto *hard law*: in questo senso le due discipline possono agevolare una lettura del Patto Globale, come si sosterrà a breve, che attribuisce alle istituzioni nazionali ed internazionali l’obbligo di assistere i migranti in modo coordinato, equilibrato ed efficace e ai migranti sia il diritto di protezione sia il dovere di contribuire affinché tale protezione sia effettivamente garantita.

2. Il Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (*Global Compact*): struttura e contenuto materiale

Nel quadro dei lavori della fase III, sopra menzionata, è stata pubblicata il 26 marzo 2018 la versione preliminare del Patto Globale, ovviamente del tutto suscettibile di ulteriori modifiche di carattere sostanziale e formale del prosieguo del negoziato intergovernativo sino all’apertura della conferenza.

In linea con le osservazioni di carattere giuridico già formulate, una ulteriore riflessione propedeutica all'analisi del contenuto del Patto Globale attiene al rilievo ed all'impatto giuridico del documento rispetto alle discipline convenzionali atte a regolamentare il fenomeno migratorio in modo complementare (il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei rifugiati). È evidente che il Patto presenti una connotazione *soft* eppure nella lettura di alcuni passaggi esso prelude alla possibile negoziazione di ulteriori accordi di natura sia bilaterale che multilaterale su impegni specifici, di portata settoriale, volti a definire un nuovo assetto giuridico ed operativo *ad hoc* sul tema migratorio. Se, sino a questo momento, ciò non è avvenuto la motivazione principale risiede nella prevalente connotazione domestica della gestione del fenomeno e nella riluttanza degli Stati a delegare tale gestione al sistema multilaterale. L'ipotesi di previsione di un documento di *soft law*, ispirato al principio della 'condivisione delle responsabilità' ed alla cooperazione internazionale, si presenta pertanto come un passaggio accettabile ed utile nonché in linea con le regole ispiratrici delle discipline convenzionali sopra menzionate. La dimensione *soft* del Patto Globale, in altri termini, non esclude affatto che esso possa contribuire al processo di formazione di un diritto internazionale della migrazione, sufficientemente equilibrato per poter includere l'aspetto della gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica affidati alla macchina governativa nazionale come anche la protezione e la promozione dei diritti dei migranti, già sancita dagli strumenti del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei rifugiati⁹.

Se si esamina in dettaglio il Patto Globale, il documento consta innanzitutto di una sezione preambolare in cui sono menzionati i principali strumenti giuridici vincolanti costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani ed i documenti di carattere programmatico adottati nel quadro delle Nazioni Unite, come anche i risultati conseguiti nei processi *multi-stakeholders* per la trattazione della materia migratoria nel suo complesso (quali i Dialoghi di Alto Livello sulla Migrazione Internazionale e lo Sviluppo o il Global Forum su Migrazione e Sviluppo). Nel Preambolo si esplicita in

⁹A. BETTS, *Towards a 'Soft Law' Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants*, in *International Journal of Refugee Law*, 2010, Vol. 22, n. 1, pp. 209-236, in particolare p. 217: "soft law can play an important role in consolidating existing norms into a clear and transparent understanding of the application of existing human rights norms to the situation of migrants". Anche L.L. JUBILUT, R. DE OLIVEIRA LOPES, *Strategies for the Protection of Migrants through International Law*, in *Groningen Journal of International Law*, 2017, Vol. 5, No. 1, pp. 34-56, in particolare p. 56, giungono alla medesima conclusione e propongono quattro linee operative, come segue: "First, assuming the protagonism of migrants in migration and, thus, shifting the focus from the regulation of the phenomenon to the protection of its subjects as a strategy consistent with the contemporary background of International Law based on human rights and providing a common basis for normative regulation; Second, enhancing the dialogue between existing regimes – mainly with IHRL and IRL -, which extend the protective base for migrants in that a dialogue allows for the exchange of tools provided by one regime to situations encountered by other ones as well as combining International Law and international regimes in the governance of migration; Third, using less formalistic approaches such as soft law and the participation of stakeholders for the governance of migration with a responsibility-sharing approach; Fourth, using regional approaches to facilitate the development of stronger cooperation and regional norms".

modo chiaro ed inequivocabile che il Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare è distinto e complementare al Patto Globale per i Rifugiati: ancorché vi siano elementi comuni ad entrambi, è evidente che le due discipline giuridiche internazionali attraverso le quali si assicura una apposita tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei migranti e dei rifugiati assumano una propria ed autonoma connotazione materiale. In questa prospettiva, comunque, il Patto Globale in esame è e rimane un “*non-legally binding, cooperative framework*”, nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati membri delle Nazioni Unite ed in funzione di una cooperazione internazionale rafforzata, ispirata dai contenuti e dagli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

La versione preliminare del Patto Globale si articola in due sezioni prioritarie: nella prima sono introdotte le finalità ed i principi atti a regolamentare la nuova *governance* globale in materia migratoria; nella seconda sono enunciati gli impegni azionabili e gli obiettivi tematici a fondamento dell’assetto cooperativo internazionale¹⁰.

Per promuovere una migrazione sicura, ordinata e regolare è essenziale conoscere il fenomeno migratorio nella sua completezza e complessità, in considerazione della sua dimensione globale e della difficoltà di raccogliere ed aggiornare periodicamente ogni informazione e dato utile a comprendere meglio quale sia il peso reale del fenomeno e quali le conseguenze positive che ne discendono per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite che sono interessati dalla mobilità umana.

La conoscenza partecipata è il presupposto per la condivisione delle responsabilità in funzione di una migrazione regolare, per assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli individui nei Paesi d’origine o in mobilità.

I principi ispiratori di questo approccio sono molteplici. Tra questi rilevano in particolare: la dimensione umana che pone i migranti al centro di ogni azione; la garanzia degli standard a fondamento del diritto internazionale dei diritti umani nei riguardi delle persone in mobilità, indipendentemente dal loro status; la peculiare connotazione e pertanto la necessità di una protezione rafforzata nei riguardi delle categorie vulnerabili quali donne e minori.

Il contesto cooperativo consta di ventidue obiettivi mirati, sottoposti a monitoraggio periodico per la verifica dei risultati conseguiti nel loro perseguimento da parte del sistema onusiano e degli Stati membri.

Una appropriata sistematizzazione dell’azione cooperativa include misure di analisi preventiva del fenomeno migratorio nella sua accezione e dimensione critica, condivise al livello regionale ed internazionale in funzione di un razionale coordinamento dei

¹⁰ C. BAULOZ, *A Comparative Thematic Mapping of Global Migration Initiatives: Lessons Learned towards a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, International Organization for Migration (IOM), 2017; E. GUILD, *The UN’s Search for a Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, in *German Law Journal*, 2017, Vol. 18, No. 7, pp. 1779-1796; E. GUILD, S. GRANT, *Migration governance in the UN: what is the Global Compact and what does it mean?*, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017; E. GUILD, T. BASARAN, *First perspectives on the zero draft (5 February 2018) for the UN*, Queen Mary University of London Legal Studies Research Paper No. 272/2018.

programmi e di un idoneo utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per un'azione cooperativa di natura emergenziale ed ordinaria¹¹.

La connotazione dinamica del processo di mobilità implica la configurazione ed adozione di apposite misure sequenziali a sostegno del migrante, a partire dalla garanzia di una adeguata informazione sulle modalità di accesso e di rilascio dell'assistenza emergenziale ed ordinaria della migrazione regolare. Tali misure sono declinate in modo dettagliato negli Obiettivi introdotti nella versione preliminare del Patto Globale.

In merito all'attribuzione dello status giuridico al migrante – Obiettivo 4, affinché si possa procedere ad una corretta identificazione dell'individuo ed alla raccolta dei dati personali, è importante promuovere la creazione di meccanismi di registrazione anagrafica e di condivisione dei dati biometrici, allo scopo di rendere le procedure chiare e rapide come anche di consentire l'accesso ai servizi di base senza limitazione alcuna dipesa dalla temporanea indisponibilità di documenti di riconoscimento.

Una chiara situazione del migrante, sotto il profilo giuridico, permette di promuovere una mobilità regolare ed incentivare soluzioni ottimali nella gestione della componente demografica, educativa e professionale delle persone che migrano – Obiettivo 5. Un'analisi complessiva delle condizioni attuali e delle prospettive evolutive del mercato del lavoro facilita una programmazione multi-livello flessibile, corredata da appositi accordi bilaterali e multilaterali fondati sul rispetto degli standard internazionali in materia di diritti umani nella prospettiva lavoristica.

Allo stesso tempo, sulla base di una reale semplificazione delle procedure nell'ottenimento dei documenti principali per potersi muovere in modo regolare, il migrante lavoratore deve essere tutelato rispetto ad ogni forma di sfruttamento ed abuso nell'accesso e nello svolgimento dignitoso del proprio lavoro – Obiettivo 6¹².

La condizione critica del migrante assume una connotazione ulteriormente difficile per alcune categorie di individui in mobilità come le donne ed i minori – Obiettivo 7¹³.

Una situazione di grave ed imminente pericolo, dipesa proprio dalla irregolarità del transito migratorio, ha indotto gli estensori del Patto Globale ad evidenziare l'importanza di una cooperazione rafforzata per prevenire la perdita di vite umane (i c.d. *missingmigrants*) – Obiettivo 8¹⁴.

Con grande facilità le situazioni di pericolo degenerano in aperta ed incontestabile

¹¹ K. NEWLAND, *The Global Compact for Migration. How Does Development Fit In?*, Migration Policy Institute, 2017.

¹² Ciò implica un coordinamento tra apparato pubblico e privato per l'adozione di principi comuni e per la condivisione di buone pratiche strumentali per una regolamentazione uniforme dei percorsi formativi, della carriera professionale e delle condizioni di lavoro, delle procedure di investigazione, reclamo e compensazione a fronte della violazione dei diritti del lavoratore migrante.

¹³ Nella versione preliminare del Patto Globale la condizione di vulnerabilità, dipesa dalla condizione personale, dalle motivazioni che hanno inciso sulla mobilità stessa, dall'esperienza migratoria vissuta, si traduce in un impegno mirato da parte dello Stato ospitante nell'approntare apposite misure di assistenza emergenziale ed ordinaria da parte dell'intero apparato nazionale, istituzionale e non, centrale e locale, per evitare che il percorso migratorio intrapreso possa assumere una connotazione irregolare e precaria.

¹⁴ Detta cooperazione poggia su un insieme di azioni di natura legislativa, amministrativa, procedurale, informativa con il fine ultimo di garantire l'incolumità dei migranti e di assicurare loro un'adeguata assistenza emergenziale.

violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali di coloro che migrano, ascrivibili alla duplice categoria di illeciti che, nella grammatica internazionale in materia migratoria, sono indicati come *smugglinge trafficking* – Obiettivi 9 e 10. Invero il fenomeno della tratta di esseri umani (*trafficking/exploitation*), pur strettamente correlato, viene spesso confuso con le ipotesi di traffico finalizzate a favorire l'ingresso irregolare nel territorio di uno Stato senza che a ciò seguano azioni di sfruttamento della vittima (*smuggling*). Quanto ora affermato ha indotto, nella versione preliminare del Patto Globale, a tipizzare le misure di protezione a fronte dello sfruttamento del migrante in funzione della sua non criminalizzazione e della repressione sistematizzata delle attività di sfruttamento, codificate ai sensi del diritto internazionale, da parte di individui o di entità strutturate in assetto transnazionale. Al contempo, poiché la tratta di esseri umani è un fenomeno particolarmente diffuso che ha promosso un'attenta riflessione da parte delle competenti autorità degli Stati più interessati dal problema, in quanto Paesi d'origine, di transito e di destinazione dei migranti trafficati, nel Patto Globale è stato importante richiamare l'attenzione sulla duplice necessità di disciplinare in modo coerente ed armonizzato, nonché rispettoso del diritto internazionale, le regole di rilievo penale per la determinazione di sanzioni appropriate a carico dei trafficanti, come anche di rafforzare gli strumenti cooperativi di natura preventiva e repressiva del fenomeno in parola.

La migrazione irregolare è un dato di fatto in numerosi contesti geografici e l'impegno degli Stati membri delle Nazioni Unite nella compilazione del Patto Globale per un efficace contrasto al fenomeno risiede nella migliore gestione degli apparati e dei meccanismi di controllo delle frontiere – Obiettivo 11¹⁵. Si tratta di una preconditione essenziale per consolidare il quadro giuridico e il modello di assistenza di cui sono destinatari gli individui in mobilità – Obiettivo 12.

In tale prospettiva sono determinanti altresì le soluzioni inerenti il collocamento dei migranti in strutture detentive soltanto come ipotesi estrema, legislativamente codificata in ordine al diritto internazionale dei diritti umani, appropriatamente monitorata e temporalmente limitata – Obiettivo 13, e le modalità di rilascio dell'assistenza consolare, sulla base delle capacità e delle risorse nazionali e mediante appositi strumenti di cooperazione bilaterale e regionale, nelle molteplici fasi in cui si sviluppa il percorso migratorio – Obiettivo 14.

La versione preliminare del Patto Globale comprende inoltre impegni operativi che riguardano l'assistenza ordinaria ai migranti, ben oltre l'emergenza, in una ricostruzione del fenomeno di mobilità nella sua accezione più ampia. In questa ottica è evidente la necessità di un impegno congiunto degli Stati membri delle Nazioni Unite per assicurare innanzitutto ai migranti l'accesso ai servizi di base, indipendentemente dal loro status e in considerazione delle peculiari condizioni delle categorie vulnerabili già menzionate – Obiettivo 15. Ne discende un'azione mirata a potenziare le capacità dei

¹⁵ Questa azione poggia sul contestuale rispetto dell'esercizio della sovranità nazionale degli Stati interessati dalle migrazioni e del diritto internazionale dei diritti umani, che si traduce operativamente nel coordinamento transnazionale mediante apparati comuni, regole condivise, procedure uniformi.

migranti allo scopo di agevolare la piena inclusione nel tessuto sociale che li riceve e che li integra, valorizzando le differenti identità e tradizioni culturali – Obiettivo 16. È esplicita la rilevanza assunta, in questo passaggio, dal principio di non discriminazione e dall'opportunità di utilizzare tutti gli strumenti disponibili – di carattere legislativo e comunicativo - per contrastare ogni forma di percezione negativa dell'impatto procurato dal fenomeno migratorio nell'opinione pubblica – Obiettivo 17. Il percorso migratorio nella sua accezione inclusiva poggia necessariamente sulla agevolazione e sul pieno funzionamento delle procedure di identificazione delle potenzialità, delle qualità e dei titoli professionali sulla base di criteri comuni, nel quadro di appositi accordi bilaterali e multilaterali e di partenariati pubblico-privato, con il fine ultimo di consentire ai lavoratori migranti di crescere professionalmente e di contribuire alla crescita economica e sociale della comunità di appartenenza, sia essa il Paese di origine, di transito o di destinazione – Obiettivo 18.

La connotazione del fenomeno migratorio nella dimensione propria dei processi di sviluppo viene introdotta negli Obiettivi ultimi della versione preliminare del Patto Globale. Il contributo del fenomeno migratorio, incluse le diaspore, per potenziare lo sviluppo sostenibile così come configurato nel contesto dell'Agenda 2030, necessita di adeguati apparati strutturali, di misure programmatiche, di risorse finanziarie tali da produrre effetti positivi nei Paesi d'origine, transito e destinazione – Obiettivi 19-22.

Come riportato nel Patto Globale sin dai passaggi introduttivi, è chiaro il fine ultimo di tale assetto: la promozione di percorsi migratori sicuri per il ritorno volontario degli individui in mobilità nel proprio Paese d'origine, nel rispetto dei loro diritti umani e libertà fondamentali – Obiettivo 21. La riammissione e la reintegrazione sostenibile dei migranti richiede misure di natura legislativa e programmatica, di carattere amministrativo e procedurale, di monitoraggio e di assistenza laddove il migrante possa riscontrare difficoltà pratiche contestuali al percorso di rientro.

Le modalità esecutive degli impegni assunti dagli Stati membri nel quadro del Patto Globale implicano un impegno attivo multi-livello sul piano orizzontale e verticale, che veda la piena partecipazione degli attori pubblici - o istituzionali - e privati, lo stesso sistema onusario e gli organismi intergovernativi, le piattaforme di dialogo e partenariato pubblico-privato. È implicita la necessità, richiamata nella parte conclusiva del testo, di predisporre un apposito meccanismo di monitoraggio e di revisione del Patto, in termini di apposizione di correttivi alle misure intergovernative in esso previste: esso sarà rappresentato dal rinnovato Dialogo di Alto Livello su Migrazioni e Sviluppo, denominato Forum di Revisione della Migrazione Internazionale, convocato con cadenza quadriennale a partire dal 2022 per valutare l'efficacia del Patto Globale e le migliori modalità attuative dei suoi contenuti.

La disamina del testo preliminare del Patto Globale necessita di essere completata da alcune considerazioni inerenti la portata giuridica del documento che, presentando – come già si ricordava *supra* – un peso giuridico *soft* tuttavia, sotto il profilo materiale, assume una identità materiale conforme alle discipline del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei

rifugiati in funzione della compilazione di un possibile strumento giuridico convenzionale inerente al diritto internazionale della migrazione¹⁶.

Innanzitutto è importante sottolineare la dimensione soggettiva e, correlata ad essa, la vulnerabilità giuridica e concreta del migrante: nel Patto Globale si cerca di superare tale complessità, pur muovendo dalla categorizzazione offerta dalle discipline ora richiamate in termini di principi, regole e procedure decisionali proprie degli organismi che operano prevalentemente nel sistema delle Nazioni Unite. Al contempo il principio della ‘condivisione delle responsabilità’ ed il rafforzamento delle procedure cooperative, ancorché in un formato *soft*, possono rappresentare un primo passo per la creazione di un apparato ad impatto *hard* che preservi, in considerazione della dinamicità propria del fenomeno migratorio, i caratteri della rigidità *core* e della flessibilità settoriale delle norme che lo costituiranno.

A questo fine la conoscenza quantitativa e qualitativa del fenomeno, la protezione del migrante a partire dalla definizione del suo status giuridico, la prevenzione e la gestione della mobilità irregolare e delle criticità che ne discendono per la sicurezza del migrante, l’accesso all’assistenza ordinaria e l’inserimento in processi inclusivi di carattere economico, sociale e culturale richiedono un linguaggio comune, concetti giuridici condivisi e declinati sulla base delle molteplici discipline interessate, strategie operative comuni.

In merito al secondo elemento nel Patto Globale sono rintracciabili le nozioni concettuali proprie del diritto internazionale dei diritti umani in riferimento al migrante in quanto titolare di diritti e al sistema multi-livello in cui gli attori istituzionali, nazionali ed internazionali, sono sia titolari di obblighi corrispondenti sul piano domestico sia co-operatori di responsabilità nella definizione della nuova *governance* globale in materia migratoria.

Il migrante è un essere umano, dunque la sua dignità e la salvaguardia dei suoi diritti devono essere assicurati dall’apparato giuridico internazionale nel suo complesso, *in primis* dal diritto internazionale dei diritti umani. La sua peculiare condizione di vulnerabilità, sia nel Paese d’origine che durante il suo percorso di transito verso il Paese di destinazione, si correla altresì alla necessità di definirne lo status giuridico in conformità al diritto internazionale umanitario ed al diritto internazionale dei rifugiati, affinché si possano adottare adeguate misure di assistenza strumentali per l’esame delle motivazioni che influenzano la mobilità e, come ben sottolineato nel Patto Globale, per affrontare il fenomeno migratorio in una dimensione preventiva, rafforzando l’aiuto cooperativo, e protettiva allorché il migrante subisca potenzialmente o concretamente la violazione dei diritti di cui è titolare.

¹⁶ T.A. ALEINIKOFF, *International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture*, in R. CHOLEWINSKI, R. PERRUCHOU, E. MACDONALD, (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, The Hague, 2017, pp. 467-479; E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK (eds.), *Human Rights of Migrants in the 21st Century*, London, 2018; L.L. JUBILUT, R. DE OLIVEIRA LOPES, *ibidem*; I.M. KYSEL, *Promoting the Recognition and Protection of the Rights of All Migrants Using a Soft-Law International Migrants Bill of Rights*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2016, Vol. 4, No. 2, pp. 29-44.

Ad una prima e preliminare valutazione dei risultati del processo negoziale finalizzato alla compilazione ed all'adozione del Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, è possibile dunque affermare che la scelta di operare in un contesto giuridico *soft*, pur introducendo in via complementare gli standard *hard* propri delle discipline già vigenti in funzione della tutela del migrante in situazioni d'emergenza ed ordinarie, è una opzione apprezzabile nel breve termine; in una prospettiva temporale più prolungata essa contribuirà indubbiamente al completamento dell'apparato normativo internazionale attraverso la elaborazione di apposite misure di regolamentazione del diritto internazionale della migrazione, atteso che quest'ultimo venga declinato in modo generale comprensivo ed al contempo particolare nonché ispirato al principio di cooperazione e di 'condivisione delle responsabilità'.

3. Il ruolo ed il contributo tecnico dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni nel processo negoziale per la compilazione del Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare

Nell'esame delle disposizioni contenute nelle summenzionate Risoluzioni dell'Assemblea generale A/RES/71/1 e A/RES/71/280 il contesto attoriale descritto prevede l'attribuzione di un ruolo ben circostanziato all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) nel processo negoziale intergovernativo finalizzato alla compilazione del Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare¹⁷.

Per poter esaminare in modo articolato questo aspetto è indispensabile comprendere quale significato sia attribuito dall'OIM agli aggettivi 'sicura', 'ordinata' e 'regolare' in riferimento alla migrazione nella sua accezione complessa.

La sicurezza non è propria della condizione del migrante quando si trovi in mobilità o abbia raggiunto il Paese di transito o di destinazione e può assumere una duplice accezione legata alla sua condizione psico-fisica. La condizione propria di una migrazione 'ordinata' risiede nell'apparato legislativo dello Stato ospitante e nelle conseguenti misure di assistenza disposte a livello nazionale nei riguardi del migrante. La regolarità o irregolarità non è correlata allo spostamento quanto alla situazione in cui il migrante viene a trovarsi nello Stato di transito o di destinazione.

La migrazione sicura, ordinata e regolare è una condizione introdotta per la prima volta nel quadro dell'Agenda Internazionale per la Gestione della Migrazione nel 2004, ed è stata poi sviluppata in via concettuale nel 2006 e nel 2013 dall'Assemblea generale, in occasione della convocazione delle sessioni di alto livello (*High Level Dialogue on International Migration and Development, High Level Dialogue on Migration*) per determinare i parametri a fondamento del sistema della cooperazione internazionale nella gestione del percorso migratorio, sino all'introduzione del tema nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (si veda l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 10.7: "*facilitate orderly, safe, and responsible migration and mobility of*

¹⁷ E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK, *IOM and the UN: Unfinished Business*, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 252/2017.

people, including through implementation of planned and well-managed migration policies”).

a. OIM e Patto Globale: punti di contatto per la costruzione della nuova governance globale in materia migratoria

Nella Risoluzione A/RES/71/1 l’Organizzazione viene menzionata in riferimento alla creazione di un rapporto inter-organico più stretto e mirato con le Nazioni Unite al fine di rafforzare l’azione complessa per la protezione dei diritti umani dei migranti e di rendere più coerenti la componente tecnica e quella politica nel quadro della *governance* globale in materia migratoria. In particolare, nell’Allegato II, l’Organizzazione assume un ruolo specifico, operando in raccordo con il Segretario generale nel fornire il proprio supporto tecnico al processo negoziale intergovernativo delineato nel documento.

Invero le stesse motivazioni originarie a fondamento dell’OIM consentono di illustrare in modo sintetico la visione dell’Organizzazione rispetto alla proposta di *governance* che il Patto Globale include e che la Comunità internazionale nel suo complesso intende rendere esecutiva a seguito dell’adozione formale del Patto stesso al termine del processo negoziale¹⁸.

Tale visione poggia su un approccio volto a garantire la piena tutela dei diritti, delle necessità, delle capacità e dell’apporto dei migranti nel percorso migratorio finalizzato ad assicurarne l’incolumità, la dignità e il pieno esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali di cui sono titolari ai sensi del diritto internazionale. Affinché tale visione si traduca in una azione cooperativa complessa sul piano internazionale, l’OIM attribuisce particolare rilevanza alla promozione di una migrazione sicura, ordinata e regolare, a contrastare la migrazione forzata ed irregolare e le conseguenze che ne discendono e ad affrontare l’impatto dei disastri di origine antropica e naturale in termini di mobilità umana.

Si tratta di principi fondamentali che, ad avviso dell’Organizzazione, ben si coniugano con lo spirito costruttivo che ha animato il processo negoziale sinora condotto nelle sue prime due fasi di natura consultiva e di recepimento dei primi risultati della consultazione. Nella lettura della versione preliminare del Patto Globale possono facilmente individuarsi temi prioritari dell’OIM quali la connotazione valoriale attribuita al percorso migratorio sicuro, ordinato e regolare in favore sia dei migranti che dei Paesi d’origine, di transito e di destinazione, ed il rispetto per gli standard e gli strumenti giuridici convenzionali rappresentativi delle discipline giuridiche del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, del diritto internazionale dei rifugiati e dei principi e linee guida a fondamento del diritto internazionale dello sviluppo. La responsabilità condivisa di tutti gli attori presenti nel contesto globale viene correlata non soltanto – e unicamente per gli Stati membri delle Nazioni Unite e parti contraenti degli strumenti vigenti nelle discipline sopra

¹⁸ IOM Vision on the Global Compact on Migration, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-vision-on-the-global-compact-on-migration-13April2017.pdf.

menzionate – alle possibili violazioni degli obblighi internazionali ma anche al contributo cooperativo affinché gli impegni assunti siano azionabili in concreto e possano essere monitorati e valutati. La verifica implica indubbiamente la possibilità di identificare le problematiche riscontrate e di approntare apposite misure operative per il loro superamento in una dimensione multi-livello.

Se la comparazione tra elementi fondanti del Patto Globale e principi della visione dell'OIM viene indagata in modo ancor più approfondito, il futuro quadro della *governance* globale del fenomeno migratorio può senza dubbio basarsi sulle tre seguenti componenti: l'osservanza degli standard internazionali in materia di diritti umani dei migranti quale prerequisito per la definizione delle politiche di gestione del fenomeno migratorio; la compilazione di un approccio programmatico omnicomprensivo sulla tematica migratoria, che muova da una conoscenza oggettiva del fenomeno e che si traduca nella definizione di misure multi-settoriali e nell'utilizzo di un linguaggio più corretto e non politicamente orientato; il rafforzamento di partenariati tra Paesi d'origine e di destinazione per soddisfare interessi politici, economici e sociali affatto isolati.

La visione tecnica ed operativa dell'OIM sul tema migratorio è stata richiamata come segue nella Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/71/280.

Sul piano internazionale l'OIM ha agevolato la conduzione della fase I del processo intergovernativo, assicurando il proprio sostegno per la realizzazione delle sei consultazioni tematiche previste in agenda, ed ha elaborato e presentato appositi contributi sugli argomenti in discussione i cui contenuti saranno esaminati più avanti. Il *focus* del processo intergovernativo è stato dibattuto altresì in occasione dei Dialoghi Internazionali sulle Migrazioni, organizzati dall'OIM nel 2017. L'approccio consultivo è stato incentivato inoltre nell'ambito del *Migration Research Leaders' Syndicate*: si tratta di una piattaforma che include tutti gli operatori presenti a livello internazionale nel mondo accademico e nei contesti operativi multi-dimensionali competenti sul tema migratorio per facilitare la conoscenza e lo scambio di informazioni ed esperienze in funzione della compilazione materiale del Patto Globale.

Nella fase II del processo intergovernativo l'OIM ha offerto la propria esperienza per la compilazione della versione preliminare del Patto Globale e del Rapporto prodotto dal Segretario generale delle Nazioni Unite propedeutico all'avvio della vera e propria fase negoziale.

Più precisamente il supporto dell'OIM ha dato seguito alla richiesta del Rappresentante Speciale dello stesso Segretario generale competente sul tema e si sostanzia in tre contributi inerenti, la struttura e gli elementi materiali del Patto Globale, le modalità esecutive, di monitoraggio e di verifica dei risultati conseguiti, la necessità di guidare gli impegni azionabili da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite attraverso raccomandazioni mirate.

Nel primo, trasmesso il 20 settembre 2017, l'OIM propone i possibili contenuti della sezione preambolare, del dispositivo – in termini di considerazioni condivise ed impegni azionabili, e delle misure esecutive, di monitoraggio e di valutazione dei

risultati¹⁹. Ad avviso dell'Organizzazione, nel Preambolo del Patto Globale è importante ribadire la preminenza di principi e di standard internazionali a garanzia dei diritti umani dei migranti e a fondamento degli apparati legislativi e delle misure programmatiche nazionali come anche della responsabilità condivisa per incentivare il potenziale del fenomeno migratorio ed evitare eventuali conseguenze negative. La percezione e la comprensione del fenomeno migratorio nel suo complesso prescinde dalla sua dimensione globale, consapevole e volontaria, sostenuta da un robusto sistema cooperativo internazionale. In tale prospettiva si collocano gli impegni azionabili i quali, nella previsione dell'OIM, devono essere inter-settoriali e coerenti, in linea con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 10.7 dell'Agenda 2030 ed articolati in aree d'azione (standard internazionali e protezione dei diritti umani dei migranti; gestione dei sistemi nazionali per la migrazione; benessere socio-economico dei migranti; crisi e dimensione della mobilità; cooperazione per la *governance* migratoria) nelle quali si introducono misure pratiche realizzabili sul piano locale, nazionale, regionale e globale. È quest'ultimo l'ambito preferenziale in cui prevedere la configurazione ed adozione di misure esecutive fondate sulle capacità nazionali, opportunità di dialogo e di cooperazione, coordinamento – rispetto a reti e piattaforme già operative, disponibilità finanziaria degli attori principali. L'OIM sottolinea altresì l'importanza di approntare meccanismi appropriati per il monitoraggio, portando quale esempio gli Indicatori della *governance* migratoria elaborati dalla *Economist Intelligence Unit* per misurare l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile nella dimensione migratoria (vedi oltre).

Nel secondo contributo presentato nell'ottobre 2017 l'Organizzazione ha evidenziato l'importanza del partenariato sia orizzontale che verticale per la traduzione degli impegni azionabili in interventi concreti da parte di tutti gli attori interessati dal fenomeno migratorio²⁰. In questa prospettiva sono stati affrontati in dettaglio i contenuti delle cinque aree d'azione sopra richiamate, con l'intento di formulare apposite raccomandazioni per il conseguimento delle finalità in esse delineate. A titolo esemplificativo, in merito all'osservanza degli standard internazionali e per assicurare una reale protezione dei diritti umani dei migranti, per l'OIM è essenziale aderire e recepire tali standard a livello domestico per assicurare una corretta identificazione della persona come anche per predisporre misure operative di protezione speciale dipese dalla peculiare condizione di vulnerabilità del migrante stesso. In questo esercizio si includono i parametri legislativi inerenti il collocamento temporaneo in situazione detentiva o anche i meccanismi di prevenzione, assistenza e repressione delle attività criminose in danno di migranti (tratta e sfruttamento). La componente giuridica, unita ad una articolata ma efficace strutturazione organica statutale – centrale e periferica – per la gestione del fenomeno migratorio nella sua regolarità, nel medio e lungo periodo,

¹⁹ IOM Vision on the Global Compact on Migration, *ibidem*.

²⁰ IOM Input to the Secretary General's Report, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/Input1-IOM-Input-to-SG-Report-Structure-and-Elements.pdf.

con il coinvolgimento degli attori privati, è correlata alla individuazione del migrante quale attore di sviluppo: dunque nel concetto di *governance* si includono tutte le opportunità cooperative di natura bilaterale, regionale, interregionale e globale utili per promuovere percorsi virtuosi di mobilità o anche di ritorno nel Paese d'origine.

Nel terzo ed ultimo contributo, trasmesso nel novembre 2017, l'OIM focalizza l'attenzione sulle pregresse proposte relative al meccanismo di monitoraggio e di revisione del Patto Globale²¹. Muovendo nuovamente da una previsione dei rapporti inter-attoriali di matrice sia orizzontale che verticale, nell'ottica dell'Organizzazione è essenziale innanzitutto che gli Stati membri delle Nazioni Unite procedano per una verifica degli apparati legislativi preesistenti e per la compilazione di piani d'azione nella materia migratoria. La ricollocazione del contributo regionale attraverso il potenziamento delle reti formali e informali già operative è considerata il passaggio principale per la creazione di un meccanismo globale funzionale per la conduzione di un dialogo multi-attoriale a cadenza annuale e, per un più ampio processo di revisione del Patto Globale, quinquennale, per il monitoraggio della *governance* migratoria sulla base di procedure volontarie di presentazione di rapporti periodici nazionali, per possibili approfondimenti su temi specifici attinenti la materia migratoria.

Sul piano regionale, rinviando alla richiesta formulata dall'Assemblea generale nella stessa Risoluzione A/RES/71/280 per un supporto ai fini del coordinamento del processo negoziale che potesse coinvolgere anche gli attori regionali – nel quadro del sistema onusiano e al di fuori di esso – l'Organizzazione ha utilizzato la sua struttura di base per la conduzione di processi di consultazione regionale, dedicando ad esempio l'incontro tenutosi nell'ottobre 2017 a Ginevra al tema migratorio nella previsione della compilazione del Patto Globale. L'obiettivo principale dell'OIM in questa sede è stato quello di sollecitare lo scambio di opinioni e di idee da parte dei meccanismi di consultazione intergovernativa esistenti per la materia migratoria ed operanti al livello regionale, interregionale o globale, insieme all'apparato organico regionale onusiano, per raccogliere proposte e formulare raccomandazioni rafforzative degli strumenti cooperativi già in atto.

b. Alcuni spunti per un'analisi temporale e tematica del contributo tecnico fornito dall'OIM nelle principali fasi del processo negoziale

Come già ricordato sopra, rispetto ai principi e agli argomenti comuni propri della visione dell'Organizzazione ed ispiratori del processo negoziale finalizzato alla compilazione del Patto Globale, è evidente il peso specifico assunto dall'OIM su alcuni aspetti materiali e procedurali che necessitano di appositi correttivi se l'intento dell'esercizio è quello di definire una nuova *governance* globale delle migrazioni.

²¹ IOM Supplemental Input to the UN Secretary General's Report on The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Detailed Proposed Approach for Follow-up and Review, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/Input3-Detailed-approach-for-followup-review.pdf.

In una prospettiva temporale l'OIM ha fornito interessanti contributi di portata sia generale che contestuale sia nella fase I che nella fase II del processo negoziale.

In tali circostanze l'Organizzazione ha fornito il proprio contributo al dibattito focalizzando l'attenzione sulla condizione del migrante e sugli esiti positivi del suo percorso inclusivo nel Paese di accoglienza²². Perché ciò accada è necessario attribuire al migrante un ruolo attivo in funzione dello sviluppo sociale ed economico, allo scopo di prevenire attitudini discriminatorie nei suoi riguardi, adattando le modalità d'integrazione al singolo contesto di riferimento e gestendo in modo appropriato le opportunità derivanti dalla gestione della componente 'diversità' (c.d. dimensione umana del migrante) nella sua portata sia individuale che collettiva (vedi il ruolo delle diaspore). La condizione migratoria è stata peraltro introdotta in una accezione dinamica nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: il Patto Globale potrebbe essere letto dunque in senso strumentale nella previsione del graduale conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, agevolandone una misurazione integrata con riferimento alla componente migratoria e potenziando le relazioni di partenariato cooperativo per lo sviluppo. Si può menzionare al riguardo la figura tipica del migrante ambientale e la possibilità che il Patto Globale agevoli una *governance* migratoria mirata tenendo nella dovuta considerazione anche i fattori ambientali e climatici che impattano sulla mobilità umana. Sempre richiamando il potenziale della multi-attorialità dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, la preesistenza di apparati e meccanismi a vocazione regionale, interregionale e globale, composti da attori di natura sia pubblica che privata, deve essere considerato un elemento di forza nella nuova configurazione della *governance* della materia migratoria (c.d. approccio '*whole-of-government*'/'*whole of society*').

Rispetto ad una ricostruzione temporale del contributo dell'OIM nel processo negoziale, appare opportuno menzionare anche i commenti forniti dall'Organizzazione nella fase II: in essa l'OIM ha proposto apposite raccomandazioni ed impegni, ha formulato strumenti attuativi, ha suggerito quali attori possano cooperare in modo costruttivo a tal fine su quattro distinti piani operativi tra di loro del tutto complementari.

In termini di dimensione globale, l'OIM ha richiamato quanto discusso in altri sistemi e fori di consultazione e di cooperazione internazionale e regionale mentre, sul piano regionale, l'Organizzazione ha agito ed intende continuare ad operare allo scopo di incentivare le caratteristiche proprie e complementari dei partenariati multidisciplinari e multi-attoriali già esistenti, rafforzando la conoscenza tecnica e favorendo una più ampia e sistematica azione congiunta.

A livello nazionale, l'OIM ha proposto di utilizzare il quadro della *governance* nella materia migratoria quale contesto preferenziale per l'adozione degli indicatori elaborati dall'Organizzazione con il duplice obiettivo di rafforzare la efficacia e la coerenza delle politiche nazionali – soprattutto per la componente di sviluppo – per promuovere una

²² <https://refugeesmigrants.un.org/consultation-phase>.

migrazione sicura, ordinata e regolare e per contrastare ogni forma di migrazione irregolare.

In ultimo, nella dimensione locale, l'Organizzazione ha messo in rilievo il peso specifico dei partenariati e dei meccanismi di coordinamento che vedono la partecipazione delle istituzioni locali, della società civile e del settore privato, e che richiedono anche il contributo attivo di attori categoriali quali le associazioni giovanili, le unioni sindacali, gli organismi che lavorano nell'ambito delle diaspore, le associazioni che sono costituite e rappresentano i migranti, le donne migranti.

In una prospettiva tematica, invece, sono importanti alcune osservazioni formulate dall'OIM in ordine ad aspetti specifici che rendono difficile una piena comprensione del fenomeno migratorio e dunque critica la configurazione di apposite misure programmatiche per una *governance* efficace.

Un primo tema concerne la conoscenza quantitativa della migrazione globale. Sussistono numerosi meccanismi nazionali piuttosto articolati (c.d. *Migration Data Plans*) atti a monitorare il fenomeno in parola al fine di adottare strategie coerenti nella gestione dello sviluppo includendovi la componente migratoria²³. Essi dovrebbero essere rafforzati attraverso opportuni investimenti in funzione non soltanto di una più chiara e comprensiva informazione sullo stato dell'arte del fenomeno migratorio sul piano nazionale, ma anche e soprattutto per ridurre i rischi derivanti da una migrazione irregolare e non controllata. Per conseguire tale obiettivo l'OIM propone di adottare una visione comparata e sovranazionale circa i sistemi statistici domestici in essere, con il fine di configurare ed attuare utili correttivi per la migliore raccolta ed utilizzo dei dati inerenti la componente migratoria nella popolazione nazionale e globale sulla scorta di modelli sia pubblici che privati. Se la conoscenza quantitativa viene modificata e potenziata, ciò ha un impatto primario sulla determinazione di valide politiche di gestione della migrazione globale. L'OIM ha elaborato già nel 2015 un apposito quadro di riferimento (*Migration Governance Framework*, MiGOF) al cui interno, per misurare e valutare l'efficacia delle politiche nazionali, ha approntato un Indice della *governance* migratoria (*Migration Governance Index*, MGI).

Proprio sulla scorta di tale esercizio, l'Organizzazione ha avviato una specifica riflessione sugli indicatori della *governance* delle migrazioni internazionali intesi quali strumenti di sostegno agli Stati per l'esame ed il rafforzamento dei loro apparati operativi nella materia migratoria, per l'identificazione delle buone pratiche e delle aree nelle quali è necessario intervenire per una migliore *governance*, per chiarire quali caratteristiche contraddistinguono una adeguata *governance* rispetto ai più ampi obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (in specie l'Obiettivo 10.7), per adottare procedure di valutazione e di revisione degli strumenti operativi correlando la predetta Agenda al Patto Globale. Nel contesto della fase II del processo negoziale è stato promosso un interessante dibattito sul tema della raccolta dei dati e

²³ IOM Thematic Paper, International Migration Statistics, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOMThematicPaper-InternationalMigrationStatistics.pdf.

della misurazione delle politiche migratorie, nel quale si è sottolineata l'importanza di un approccio privo di limitazioni in considerazione della portata globale del fenomeno migratorio, il quale deve essere incentivato in modo appropriato rafforzando le capacità di indagine e di ricerca a partire dai dati fondamentali fino ad includere analisi di settore più mirate.

Un secondo tema che l'OIM ha proposto nel quadro dei lavori del processo negoziale ha avuto ad oggetto la dimensione umana della migrazione, la quale poggia in via principale sul rapporto tra comunità ospitante e migranti per offrire ai secondi opportunità di sviluppo correlate ai loro bisogni, necessità, attitudini e conoscenze, assicurando pertanto una adeguata tutela dei loro diritti, in particolare quando essi provengano da Paesi in cui hanno vissuto in situazioni particolarmente vulnerabili quali conflitti o disastri naturali.

Nel caso in cui siano esaminate le condizioni dei migranti, indipendentemente dalle motivazioni che hanno inciso sulla decisione di mobilità, sul loro *status* e sulla durata della loro permanenza in un Paese, la condizione di conflitto in cui si trovano implica adeguate misure di assistenza²⁴. Qualora invece si faccia riferimento a documenti di indirizzo è possibile menzionare le Linee guida dell'OIM per la protezione dei migranti in Paesi in cui si è verificato un conflitto o ha avuto luogo un disastro naturale²⁵. La loro applicazione ha consentito di far fronte ad alcune difficoltà pratiche proprie dell'intervento di assistenza in favore dei migranti quali: la parziale conoscenza delle condizioni di vulnerabilità dei migranti in aree a rischio o in zone di conflitto, la debolezza del coordinamento e della risposta istituzionale nazionale o sovranazionale, la limitata considerazione circa le esigenze di breve, medio e lungo termine dei migranti ed una reale accessibilità compresa alle risorse ed ai servizi essenziali. In questo modo, superando tali criticità, i migranti devono poter essere messi a conoscenza dei potenziali rischi, preparati ad affrontarli in condizioni di sicurezza personale, responsabilizzati nel dialogo con gli attori presenti nel contesto di riferimento e nel processo di ricostruzione dell'assetto sociale di appartenenza al termine del conflitto.

Non diversamente dal conflitto, il disastro di origine naturale o antropica determina un ampio movimento migratorio che rende consapevole il migrante stesso della sua condizione di vulnerabilità. Per questo motivo l'OIM ha evidenziato l'esigenza non soltanto di promuovere l'adozione di strategie preventive di riduzione del rischio e del conseguente impatto negativo dei disastri naturali sulla mobilità umana ma anche di valorizzare la componente migratoria in quando dinamica, flessibile e resiliente nella sua ricollocazione in territorio altro da quello in cui ha avuto luogo il disastro²⁶.

²⁴ IOM Thematic Paper, Addressing the situation of migrants in Countries in crisis, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Migrants-in-Countries-in-Crisis.pdf.

²⁵ Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster', MICIC Initiative, 2016.

²⁶ IOM Thematic Paper, Migration, risk and resilience in the context of sudden and slow-onset disaster, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Migration-Risk-and-Resilience-in-the-Context.pdf.

Le numerose iniziative condotte nel quadro multilaterale per la migliore gestione dei disastri hanno tenuto in considerazione il possibile impatto di tali eventi nella prospettiva migratoria: in simili occasioni sono state messe in luce esperienze di programmazione politica e strategie operative tese a prevenire, gestire e fornire soluzioni pratiche per superare gli effetti prodotti da un disastro in modo ordinato, corretto e regolare. Tuttavia la risposta, prevalentemente nazionale, non si è ancora tradotta in una idonea sistematizzazione della prevenzione e della gestione dell'evento che poggi sulla correlazione tra la componente concettuale ed operativa dell'emergenza e le misure ed azioni proprie di un assetto di cooperazione allo sviluppo. L'OIM ha dunque considerato importante il processo di compilazione del Patto Globale per valutare nuove modalità operative inerenti la gestione del fenomeno migratorio dipeso da un disastro di origine naturale o antropica, identificando le seguenti priorità: maggiori investimenti nell'analisi del rischio e nella prevenzione, in particolare in aree già soggette a tali eventi e ampiamente popolate, dunque contraddistinte da alta mobilità umana in caso di disastro; compilazione di misure programmatiche mirate nel cui ambito l'eventuale fenomeno migratorio dipeso da disastro sia valorizzato in senso positivo; predisposizione di procedure d'intervento rapide ed efficaci, atte a regolamentare in modo adeguato la migrazione post-disastro e che prevedano un diretto coinvolgimento dei migranti già presenti sul territorio; promozione ed adozione meccanismi di partecipazione della componente migratoria nei processi di ricostruzione post-disastro.

Parte II. Le nuove sfide globali in funzione della tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale: il *Global Compact* e l'Unione europea

1. Introduzione

Questa seconda parte si concentra sul rapporto tra Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare²⁷ e quadro istituzionale e legislativo dell'Unione europea, anche alla luce della sua specificità dell'essere testo – seppur condiviso a livello internazionale – privo di effetto giuridicamente vincolante per gli Stati parte e, quindi, anche per l'Unione e per i suoi Stati membri.

Come noto, il *Global Compact* ha l'ambizione di individuare obiettivi condivisi per gestire il fenomeno migratorio in modo 'sicuro, ordinato e che avvenga in modo regolare' e nasce in seguito alla consapevolezza della natura globale del fenomeno delle migrazioni e, in una realtà interdependente come quella del nostro tempo, del fatto che le soluzioni di governo possono essere individuate solo riconducendole al rispetto e all'attuazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, così

²⁷ In seguito potranno essere usati come sinonimi anche Patto Globale, *Global Compact* o *Compact*.

come del resto stabilito dall'art. 80 TFUE²⁸.

Se, da un lato, è auspicabile che il *Global Compact* costituisca il punto di partenza per un nuovo approccio alla questione migratoria, si può tuttavia affermare che – al contempo – esso costituisce anche il punto di arrivo di un percorso che è stato avviato con la Dichiarazione di New York del 19 settembre 2016²⁹. L'Unione europea sin da subito decise di esserne parte attiva e propositiva, tanto che il Consiglio europeo ne vide con favore l'adozione, esprimendosi espressamente in tal senso nelle proprie Conclusioni sulla migrazione, adottate il 20 ottobre 2016.

Tuttavia, pur inizialmente risultando coerente a tale posizione e contribuendo attivamente al processo di elaborazione del *Global Compact*, e pur se si afferma che una posizione unitaria emerge dal suo testo finale, sulla base del quale il *Compact* rifletterebbe la posizione dell'Unione in particolare modo sulla necessità di promuovere soluzioni multilaterali a problemi comuni, risulta doveroso sottolineare che – per la prima volta – tanto la Delegazione presso le NN.UU., quanto la stessa Presidenza di turno, si sono trovate nella necessità di precisare che avrebbero parlato a nome di 27 Stati membri, e non a nome dell'intera Unione, stante la differente posizione espressa sul testo del *Compact* dall'Ungheria, intervenuta autonomamente e distinguendosi dall'Unione, impedendo nei fatti l'adozione di una posizione unitaria. Così facendo, è venuta meno l'unità di intenti ricercata e manifestata negli ultimi anni; un'unità che, pur se ora in discussione sullo stesso piano interno europeo, risulterebbe di particolare utilità nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria; inoltre, l'evoluzione cui stiamo assistendo in quest'ultimo periodo – ove, alla situazione già descritta, si è aggiunta la posizione del nuovo governo italiano in piena rottura con quella tradizionalmente assunta da Roma – non esclude nuovi posizionamenti idonei a rimettere in discussione anche la posizione fino ad ora maturata. Cosa da un certo punto di vista non auspicabile, ma che non si può certo escludere a priori.

La criticabile posizione ungherese per certi versi non sorprende, poiché riflette ciò che quel governo ha ribadito in più occasioni in sede europea, contestando anche sul piano giudiziario decisioni politiche e normative assunte rispettando il principio di maggioranza e rifiutando, prima di tutto sul piano politico, l'idea stessa della solidarietà e della condivisione della responsabilità, pur se espressamente richiamata quale principio nel testo del Trattato sul Funzionamento³⁰. A ben vedere, però, rimane una posizione che in realtà non appare coerente con le posizioni espresse in passato all'interno del dibattito europeo sulla migrazione e sulla posizione da assumere in vista del negoziato in seno alle Nazioni Unite.

²⁸ Ai sensi dell'art. 80 TFUE, prima parte, “Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”.

²⁹ *New York Declaration for Refugees and Migrants* (Dichiarazione di New York su Rifugiati e Migranti), Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016.

³⁰ Si pensi alla sentenza della Corte del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631.

Si pensi, infatti, al nuovo consenso europeo in materia di sviluppo³¹, ove si riconosce la complessità del fenomeno migratorio, sottolineando come questo non sia affrontabile individualmente dai singoli Stati membri e come la risposta politica debba essere equilibrata e sostenibile: per tale ragione, ne si sottolinea lo stretto legame con l'Agenda 2030. Inoltre, nella medesima comunicazione³² si afferma l'impegno della stessa UE e dei suoi Membri “per gestire meglio la migrazione e gli sfollamenti forzati nei paesi partner in tutti i loro aspetti, anche affrontandone le cause profonde”, riconoscendo come questo vada a rappresentare “un aspetto fondamentale del dialogo politico esterno dell'UE” e come debba evolvere in un impegno attivo a sostegno de “l'elaborazione del patto globale sulla migrazione e i rifugiati, come delineato nella dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 19 settembre 2016”.

Tuttavia, nella sede principe per definizione, e nel momento in cui tale posizione avrebbe potuto ottenere un concreto effetto e riconoscimento, l'Ungheria – verosimilmente per ragioni in prevalenza funzionali alla propria politica interna – ha deciso di distinguersi dagli altri Stati membri.

La situazione ora descritta costituisce, dunque, un sicuro primo aspetto di rilievo, dovendosi altresì osservare come la reazione istituzionale non si sia fatta attendere: infatti, e ciò costituisce il secondo elemento di rilievo, l'iter di recepimento del *Compact* proposto dalla Commissione ruota attorno ad una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad approvare il *Global Compact* a nome dell'Unione, precisando che ciò avverrà nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La peculiarità della situazione sta nel fatto che, come ribadito anche nel testo che accompagna la proposta di decisione, il Compact non ha valore giuridico vincolante: appare dunque evidente che, l'impiego di quel tipo di strumento da parte dell'Unione, può essere letto non solo sotto il profilo meramente procedurale ma anche guardando al piano della dialettica interna, per limitare necessariamente – e non solo nell'ambito migratorio – l'attivismo euroscettico ungherese.

2. La decisione autorizzativa al negoziato e la scelta della sua base giuridica

L'analisi giuridica non può evidentemente esimersi dal prendere in considerazione le disposizioni dei Trattati che rilevano in tale caso.

Innanzitutto, se si guarda al Trattato sull'Unione europea (TUE), si deve notare come l'art.16 riconosca al Consiglio, titolare al tempo stesso del potere legislativo e di quello esecutivo, la competenza ad esercitare la propria duplice funzione di definizione delle politiche e di coordinamento, attraverso la definizione degli indirizzi politici e l'individuazione degli obiettivi generali in collegamento col Consiglio europeo, di cui prepara i lavori. L'adozione delle disposizioni riconducibili a detta base giuridica si

³¹ Comunicazione della Commissione, *Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, COM(2016)740 final del 22 novembre 2016.

³² Consenso europeo in materia di sviluppo, cit., p. 21.

fonderà sul voto a maggioranza qualificata, salvo che sia diversamente specificato³³ e l'atto che recherà la firma di un accordo privo di natura vincolante, come nel caso di specie e come si vedrà in modo più approfondito successivamente, sarà parte degli atti di definizione delle politiche dell'Unione e di elaborazione dell'attività esterna di quest'ultima³⁴.

Se si guarda, invece, al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ed alla luce della natura del *Global Compact*, la scelta della base giuridica sulla quale andrà a fondarsi la decisione del Consiglio è ricaduta sull'art. 209 TFUE, relativo al settore della cooperazione allo sviluppo³⁵. Tale scelta – meritevole di un'ulteriore analisi dal punto di vista giuridico- consente di individuare l'adozione del *Global Compact* come strumento di contrasto alla povertà nonché come strumento funzionale alla cooperazione ed all'adozione di politiche di cui dovrebbero beneficiare i paesi in via di sviluppo.

La correttezza della scelta di tale base giuridica dovrà essere valutata anche alla luce della pronuncia della Corte di giustizia del 13 giugno 2014³⁶, che risolse il contenzioso tra Commissione e Consiglio in merito alla scelta della corretta base giuridica relativa alla conclusione dell'accordo tra UE e Filippine, ove è stato precisato che la migrazione, incluso il contrasto a quella irregolare, è parte della politica di sviluppo. Un concetto successivamente ribadito ed affermato anche sul piano politico con il *Consensus* europeo sullo sviluppo, fatto proprio dai Presidenti delle Istituzioni, unitamente all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza³⁷.

A tal proposito, quest'ultimo ribadiva come l'Unione e gli Stati membri si sarebbero attivamente impegnati, assieme e nelle parti di propria competenza, nell'elaborazione dei *Global Compact*, riferendosi pertanto sia a quello sulla migrazione che a quello sui rifugiati, “*as called for by the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants*”.

Il fenomeno migratorio, in tal modo considerato, compare anche nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile³⁸ che – ribadito il contributo positivo dei

³³ In particolare, secondo l'art. 16.1 TUE “il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati”; secondo l'art.16.3 TUE “il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente”.

³⁴ In tal senso, si veda CG, 28 luglio 2016, in causa C-660/13, *Consiglio/Commissione*, ECLI:EU:C:2016:616.

³⁵ Ai sensi dell'art. 208.1 TFUE, “1. La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo”. Ai sensi del comma 2, invece, “2. L'Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti”.

³⁶ CG, 11 giugno 2014, in causa C-377/12, *Commissione/Consiglio*, ECLI: ECLI:EU:C:2014:1903.

³⁷ Joint public statement: *Adoption of the new European Consensus on Development*, STATEMENT/17/1547, 7 giugno 2017.

³⁸ L'agenda 2030 è stata adottata con Risoluzione dell'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, A/70/L.1.

migranti per la crescita inclusiva e lo sviluppo sostenibile – riconosce la natura multidimensionale della migrazione internazionale e la rilevanza che questa può avere per lo sviluppo dei paesi di origine, transito e destinazione, “*which requires coherent and comprehensive responses*”. Il legame con la dichiarazione di New York del 2016 e col *Global Compact* è evidente, stante l’intento di cooperare a livello internazionale al fine di assicurare “*safe, orderly and regular migration*”, nel pieno rispetto dei diritti umani e di un trattamento rispettoso della natura umana dei migranti, al di là del loro *status*.

Oltre alle disposizioni sino ad ora menzionate, va preso in considerazione anche l’art. 79 TFUE, il cui comma 1 precisa che la politica comune dell’immigrazione è mirata ad assicurare una gestione efficace dei flussi migratori; l’equo trattamento dei cittadini di stati terzi regolarmente soggiornanti sul territorio degli Stati membri; oltre che il contrasto e la prevenzione dei fenomeni della migrazione irregolare e della tratta di esseri umani³⁹.

Inoltre, visto il contenuto del *Global Compact*, risulta di particolare importanza il suo quarto comma⁴⁰, che prevede la possibilità di adottare misure – purché diverse dall’armonizzazione delle legislazioni – che prevedano incentivi e misure di sostegno agli Stati membri che promuovano l’integrazione degli stranieri nei loro territori.

La scelta della corretta base giuridica su cui la decisione dovrà fondarsi è inoltre influenzata dalla particolare architettura dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cui sono riconducibili le politiche relative ai controlli di frontiera, all’immigrazione e all’asilo. Infatti, la mancata partecipazione a tale Spazio, seppur in modo diverso, di Irlanda, Regno Unito e Danimarca, andrà ad influenzarne necessariamente la scelta più appropriata.

Per questo, risulterà pertanto interessante capire se il Consiglio deciderà, come sembra, di adottare due atti distinti: l’uno fondato sugli articoli 16 TUE e 209 TFUE, quindi con focus prevalente sulla politica relativa allo sviluppo ed alla cui approvazione prenderanno parte tutti gli Stati membri; l’altro basato sugli art. 16 TUE e 79 TFUE, alla cui approvazione non parteciperanno Gran Bretagna, Danimarca ed Irlanda, salvo diverse decisione assunte *ad hoc* dai governi di quegli Stati. Qualora, invece, il Consiglio dovesse orientarsi per l’adozione di una sola decisione, alla luce di quanto sviluppato sino ad ora è ragionevole ritenere che questa sarà fondata sugli artt. 16 TUE

³⁹ Ai sensi dell’art. 79.1 TFUE, “1. L’Unione sviluppa una politica comune dell’immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l’equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell’immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”.

⁴⁰ Ai sensi dell’art. 79.4 TFUE, “4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”.

e 209 TFUE⁴¹.

Quale che sia la scelta che verrà compiuta, la Commissione risulterà comunque vincolata dai suoi contenuti e dovrà senza dubbio informare il Consiglio prima di ogni scelta definitiva, nel caso in cui il testo finale del *Global Compact* diverga sostanzialmente da quello sul quale sarà fondata la decisione autorizzativa e ad essa allegato.

Vale la pena formulare anche qualche osservazione sulla utilizzabilità o meno dell'art. 218 TFUE, questo anche sotto il profilo del coinvolgimento del Parlamento europeo nel percorso che conduce all'approvazione del Patto Globale. Come noto, ai sensi dell'art. 218 TFUE, il percorso che porta alla conclusione e all'adozione di accordi tra l'UE e le Organizzazioni internazionali, come tra l'UE e Stati terzi, segue una procedura predeterminata che, anche in funzione dell'oggetto dell'accordo in questione, vede la partecipazione delle Istituzioni europee in differenti momenti. In generale, all'autorizzazione del Consiglio all'avvio dei negoziati con una decisione adottata su proposta della Commissione, seguiranno le direttive impartite a chi rappresenterà l'Unione; infine, su proposta del negoziatore, seguirà una decisione che autorizza la fine dell'accordo. A questo punto interverrà il Parlamento europeo, che approverà previamente rispetto all'adozione della decisione, in quei casi in cui – tra gli altri – lettera v), gli accordi “riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria”. Per inciso, tanto quella migratoria che la politica di sviluppo hanno basi giuridiche che prevedono l'adozione degli atti attraverso la procedura legislativa ordinaria; di conseguenza, si rientrerebbe nel campo di applicazione della lettera v) e vi sarebbe l'onere di coinvolgere il Parlamento europeo che, per inciso, va comunque informato costantemente. Inoltre, sempre sul piano teorico, il *Global Compact* rientra nell'ambito dei rapporti che l'Unione europea ha con l'ONU, quindi con un'Organizzazione internazionale. Il che costituirebbe ulteriore elemento per ipotizzare la fattibilità del possibile ricorso all'art. 218 TFUE.

Sul punto, tuttavia, quella relativa alla natura dell'accordo è questione dirimente e si lega indissolubilmente alla natura del *Global Compact*, sulla quale si tornerà in un secondo momento.

Se si guarda alla natura dell'accordo, alla procedura prevista, alle modalità di coinvolgimento delle Istituzioni nonché agli obblighi in capo ad esse, tutto questo ci fa propendere per l'ipotesi che quelli di cui all'art. 218 TFUE siano accordi dalla natura vincolante e che, quindi, comportino obblighi in capo all'Unione ed ai suoi Stati membri. Una posizione confermata peraltro dall'art. 216.2 TFUE, in forza del quale gli accordi conclusi dall'Unione “vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”. Pertanto, non vi dovrebbero essere dubbi nell'affermare che gli accordi cui si riferisce l'art. 218 TFUE sono di natura giuridicamente vincolante, idonei a creare obblighi in capo all'Unione ed ai suoi Stati membri.

⁴¹ Si preme far notare che, allo stato, sono presenti due distinte proposte della Commissione, relative a due differenti decisioni, fondate l'una – COM(2018)168 final – sugli art. 16TUE e 79 TFUE, l'altra – COM(2018)167 final – sugli art. 16 TUE e 209 TFUE.

A questo punto, per comprendere definitivamente se fare o meno ricorso all'art. 218 TFUE come base giuridica, è opportuno riferirsi alla stessa natura del *Global Compact*; visto che – allo stato – risulta ancora in corso il negoziato per la predisposizione della sua versione definitiva, ci si deve affidare al testo attualmente conosciuto⁴². Tanto il cosiddetto *draft 0*, che il successivo *draft zero +*, sono sul punto chiari e formulati in modo tale da non far sorgere dubbi: il Patto globale sulla migrazione avrà valore giuridico non vincolante per le Parti che ad esso prendono parte, rappresentando piuttosto uno strumento di sostegno alla cooperazione per la realizzazione di quegli obiettivi propri della dichiarazione di New York del dicembre 2016, sostenendo le azioni sviluppate nel nome della sovranità statale in un contesto di cooperazione internazionale, nella piena consapevolezza che “*no State can address migration alone*”. Una natura che non potrà essere messa in discussione dalla previsione di meccanismi di monitoraggio per valutare il rispetto dell'impegno da parte dei firmatari, da individuarsi nel loro complesso come strumenti di soft law.

Infine, come anticipato, nella scelta della base giuridica va considerata la giurisprudenza della Corte di giustizia ed in particolare la sentenza *Commissione/Consiglio*, in causa C-377/12⁴³, ove si sono definiti gli obiettivi di cui all'art. 208 TFUE, sulla politica di cooperazione allo sviluppo, ed il conseguente utilizzo come base giuridica dell'art. 209 TFUE: di essi l'Unione dovrà tenere conto nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo. In particolare, in tale pronuncia – che, ricordo, riguardava un contenzioso relativo alla base giuridica dell'accordo tra UE e Filippine – si precisa che la migrazione, ivi incluso il contrasto all'immigrazione irregolare, è integrata nella politica di sviluppo, così come definita nel consenso europeo in materia di sviluppo. Risulta opportuno ricordare che tale documento sottolinea l'appoggio dell'UE ai due *global compact* sull'immigrazione e i rifugiati affermando che l'Unione e i suoi Stati Membri si impegneranno a sostenerli attivamente, come richiesto nella dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 2016⁴⁴. La posizione europea appare perciò allineata al consesso internazionale ove, anche attraverso l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁴⁵, si è riconosciuto che la migrazione rappresenta una realtà pluridimensionale di grande rilevanza per lo sviluppo sostenibile dei paesi di origine, di transito e di destinazione.

Guardando più in dettaglio, la menzionata pronuncia della Corte risolse un contenzioso tra Consiglio e Commissione, sull'accordo quadro con le Filippine. In breve, avendo il Consiglio gemmato le basi giuridiche, utilizzando anche gli art. 79.3, 91, 100 e 191.4 TFUE ai fini dell'adozione della decisione autorizzativa, la Commissione impugnò la relativa decisione innanzi alla Corte di giustizia, ritenendo gli ambiti di tali basi giuridiche riconducibili tutti all'art. 209 TFUE. Questo perché la

⁴² Al momento della pubblicazione, il testo conosciuto è quello del cosiddetto *draft 0 bis*.

⁴³ Sentenza in causa C-377/12, *Commissione/Consiglio*, cit.

⁴⁴ Dichiarazione di New York su Rifugiati e Migranti, cit.

⁴⁵ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle NN.UU. il 25 settembre 2015 (Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile).

politica di cooperazione allo sviluppo risulterebbe condotta nell'ambito di un "ampio ventaglio di obiettivi politici tesi allo sviluppo dei soggetti interessati", andando così a coprire vari settori specifici di cooperazione⁴⁶. La posizione del Consiglio in merito differiva: sostenuto sul punto anche dagli Stati membri intervenuti, tale Istituzione infatti sosteneva che partenariato e cooperazione con i paesi terzi istituiscono una relazione globale che copre una moltitudine di settori di cooperazione, "la cui natura e contenuto si evolverebbero in connessione con l'estensione delle competenze dell'Unione", non potendosi così distinguere un settore preponderante rispetto agli altri, cosa che andrebbe ad influenzare anche la scelta dell'appropriata base giuridica⁴⁷, che non potrebbe limitarsi al solo art. 209 TFUE.

Nella pronuncia che risolve tale contenzioso accogliendo la posizione della Commissione, la Corte di giustizia ha ribadito che la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo non si limita alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà, ma persegue altresì gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, come quello, enunciato alla sua lettera d), consistente nel favorire lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo. Così, i giudici hanno desunto che, in un accordo di cooperazione allo sviluppo, la presenza di clausole riguardanti varie materie specifiche non possa modificare la qualificazione dell'accordo, che discende dallo scopo essenziale di questo e non già da clausole particolari, salvo che queste non comportino obblighi tali da distanziarsi dagli scopi propri della cooperazione allo sviluppo⁴⁸.

In proposito occorre osservare che tale interpretazione comporta un incremento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, che riflette la visione per lo sviluppo esposta nel *consensus* europeo. Infatti, come anche risulta dai punti 5 e 7 dello stesso, l'obiettivo centrale della cooperazione allo sviluppo è l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, in particolare mediante l'impegno per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio. Tuttavia, la cooperazione allo sviluppo non si limita a quello, ma – anche per via indiretta – contribuisce a "*supporting democracy, the rule of law and human rights, preserving peace and preventing conflict, improving the quality of the environment and the sustainable management of global natural resources, assisting populations, countries and regions confronting natural or man-made disasters, and promoting an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance*".

Unico limite a ciò, come espressamente ribadito dai giudici, l'ipotesi in cui la finalità primaria di una misura sia quella di attuare un'altra politica⁴⁹.

Sulla base di tale asserzione, nel caso dell'accordo con le Filippine la Corte di

⁴⁶ Si vedano in merito i punti 18-20 della sentenza *Commissione/Consiglio*, cit.; oltre che la sentenza *Portogallo/Consiglio*, in causa C-268/94, del 3 dicembre 1996, EU:C:1996:461, punti 37 e 38.

⁴⁷ Sentenza *Commissione/Consiglio*, cit., punti 24-25.

⁴⁸ Sentenza *Commissione/Consiglio*, punti 38-39.

⁴⁹ Sentenza *Commissione/Consiglio*, punto 44, che richiama sul punto la sentenza della Corte del 20 maggio 2008 in causa C-91/05, *Commissione/Consiglio*, EU:C:2008:288, punto 72.

giustizia ha ribadito⁵⁰ che la migrazione, inclusiva della lotta contro l'immigrazione irregolare, è integrata nella politica di sviluppo definita nel consenso europeo. Ne ha menzionato in primo luogo il punto 12, precisando che la migrazione risulta inclusa nella serie di attività riguardanti lo sviluppo previste per realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio e tenere conto degli aspetti economici, sociali e ambientali dell'eliminazione della povertà nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Inoltre, richiamando il successivo punto 38, ha sottolineato come la migrazione venga considerata un fattore positivo per lo sviluppo, che contribuisce alla riduzione della povertà e come, al contempo, lo sviluppo -punto 40- rappresenti la più efficace risposta a lungo termine alla migrazione forzata e irregolare⁵¹.

In definitiva, la scelta di adottare due decisioni con una base giuridica parzialmente differente, consentirebbe alle Istituzioni competenti, in particolare al Consiglio, di approvare il *Global Compact* in modo completo, tanto con riguardo all'approccio generale, con le basi giuridiche degli artt.16 TUE e 209 TFUE, che con riguardo specifico alla politica migratoria, quindi con le basi giuridiche degli artt. 16 TUE e 79 TFUE, in quest'ultimo caso limitatamente a quegli Stati che sono membri dell'area di libertà, sicurezza e giustizia.

In alternativa, la scelta potrebbe ricadere sull'adozione di una sola decisione come descritta nella prima delle due ipotesi: si tratterebbe comunque di una soluzione soddisfacente poiché basata sull'azione europea allo sviluppo che, come ribadito in sede giudiziaria dalla Corte di giustizia oltre che sul piano politico con la dichiarazione congiunta, andrebbe ad includere anche la migrazione, ad essa integrata.

Non vi sarebbe, invece, necessità di ricorrere all'art.218 TFUE, poiché questa è disposizione riservata alla conclusione di accordi internazionali aventi un valore giuridico vincolante, cosa espressamente esclusa per il *Global Compact*. Non vi sarebbe comunque un *vulnus* circa la partecipazione del Parlamento europeo al dibattito in sede europea, poiché tale istituzione ha comunque avuto modo di esprimersi con la risoluzione del 18 aprile 2018.

3. Il contributo dell'Unione europea al *Global Compact*

Se si guarda al ruolo dell'Unione europea nei negoziati sul *Global Compact*, va ricordato che parte attiva è stata svolta principalmente dal Servizio europeo di azione

⁵⁰ Sentenza *Commissione/Consiglio*, C-377/12, punto 49.

⁵¹ In particolare, nella sentenza sull'Accordo con le Filippine, cit., la Corte sottolinea, punti da 55 a 59, come “le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo”; “la riammissione di persone in stato di soggiorno irregolare figurino come uno dei punti centrali sui quali la cooperazione in materia di migrazione e di sviluppo dovrà vertere, senza vi sia la necessità di disposizioni dettagliate che ne consentano l'attuazione, come quelle contenute in un accordo di riammissione”; di conseguenza, come risulti che le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione dei cittadini delle parti contraenti, non contengano “obblighi di una portata tale da poter ritenere che esse configurino obiettivi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo, che non siano né secondari né indiretti rispetto a questi ultimi”.

esterna e dalla delegazione dell'Unione presso le Nazioni Unite a New York, aventi come riferimento politico, in primo luogo, l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di Sicurezza europea. Dal punto di vista istituzionale, si sono avuti anche il coinvolgimento della Commissione e del Consiglio, come osservato con riferimento al percorso che porterà all'adozione della decisione di approvazione, oltre che del Parlamento con la risoluzione del 18 aprile 2018⁵², che rappresenta il contributo di tale Istituzione al di là del dato procedurale e dagli obblighi derivanti dai Trattati.

Come è stato osservato, non è risultato trasparente, invece, se e come le organizzazioni della società civile abbiano potuto essere coinvolte nell'elaborazione della posizione europea⁵³.

Due le questioni chiave che l'Unione avrebbe dovuto porre – a livello minimo – in corso di negoziato: da un lato il mantenimento delle disposizioni esistenti in materia di migrazione nell'ambito delle Nazioni Unite, già adottate principalmente nel quadro dei diritti umani, che avrebbero dovuto essere mantenute al centro del Patto, costituendone il fulcro senza essere rimesse in discussione; dall'altro, il nuovo ruolo centrale assegnato all'Organizzazione Internazionale della Migrazione (IOM) tanto nel corso del negoziato che in prospettiva futura⁵⁴.

In realtà, la posizione europea non si è limitata ad esse ma – includendole – ha individuato l'esistenza di sei priorità, oltre all'opportunità di prevedere un meccanismo di monitoraggio sulla realizzazione delle politiche nazionali in linea con quanto affermato nel *Global Compact*. Dette priorità sono riconducibili ai diritti umani di tutti i migranti ed alla protezione di coloro – tra questi – che si trovano in posizione di vulnerabilità; al contrasto alle cause di migrazione, incluse quelle riconducibili a fattori ambientali, ai disastri naturali ed al fattore umano; alla migrazione e allo sviluppo, incluse le rimesse ed alla portabilità dei benefici maturati nel paese o nei paesi ove si è svolta o si sono svolte le attività lavorative; alla promozione di una *governance* internazionale della migrazione, includendo cooperazione attiva sui rimpatri, riammissioni, integrazione e reintegrazione; al contrasto all'immigrazione irregolare, inclusi in tal caso tratta e traffico di persone, attraverso la gestione dei confini; alla promozione di vie d'ingresso legali o regolari, sì da disincentivare il ricorso ai canali irregolari. Risulta opportuno guardare maggiormente in dettaglio agli elementi che,

⁵² 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)), ove, in particolare al punto 29, il Parlamento europeo insiste sull'importanza di tale patto, invitando “l'UE ad assumere un ruolo guida in tale processo e a condannare gli altri paesi che escono dai negoziati o indeboliscono il contenuto del patto finale”; “a essere all'altezza delle sue responsabilità come attore globale e ad adoperarsi per assicurare la conclusione positiva dei negoziati”; e insistendo “sulla necessità che gli Stati membri dell'UE diano prova di unità e si esprimano con una sola voce a sostegno di un regime basato sui diritti umani internazionali per la gestione delle migrazioni”. Quest'ultima posizione disattesa dalla posizione ungherese.

⁵³ E. GUILD, S. GRANT, *What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?*, CEPS Research Report, 2017/05, che avevano in origine avanzato dubbi sulla trasparenza nelle modalità di partecipazione al dibattito a livello dell'UE, così come su quale ruolo avrebbe avuto il Parlamento e su quali Istituzioni avrebbero rappresentato l'Unione.

⁵⁴ Sul punto, si rinvia alla prima parte del presente contributo, a firma di Cristiana Carletti.

secondo il contributo dell'Unione europea, risultano caratterizzare principalmente tali priorità.

La prima priorità riguarda i diritti umani dei migranti e la protezione di coloro che si trovano in posizione di vulnerabilità, i più deboli tra i deboli, quali – ad esempio – donne, minori, con particolare attenzione a coloro che sono soli, ovvero non accompagnati, o separati dalle loro famiglie, persone con disabilità, o vittime di discriminazione, o di violenza o, ancora, vittime di tratta di persone.

L'attenzione ai diritti umani dei migranti comporta, invece, la necessità di fornire loro protezione indipendentemente dal loro *status* giuridico, quindi anche se irregolari, assicurando che i diritti umani siano al centro di tutte le politiche relative ai grandi movimenti di persone. Allo stesso tempo, in una forma di bilanciamento che è per forza di cose asimmetrico, si richiama al rispetto da parte di tutti, migranti inclusi, dei valori fondamentali della dignità umana, della libertà, democrazia, uguaglianza e stato di diritto ed al rispetto di diritti fondamentali e delle disposizioni normative nei paesi di accoglienza⁵⁵.

Altri due aspetti di questa prima priorità riguardano i diritti dei minori e la prospettiva di genere. Nel primo caso, secondo l'Unione, il *Global Compact* dovrebbe orientarsi a considerare *the best interests of the child* come elemento primario in tutte le azioni che riguardano i minori: in particolare, si menzionano le necessità di prevedere forme alternative alla detenzione; di provvedere ad un ambiente dove i minori possano vedere riconosciuti i loro diritti quali la scolarizzazione, l'assistenza sanitaria, ma anche ove siano garantiti e tutelati i bisogni di coloro che si trovano in condizione di particolare necessità o di coloro che sono affetti da disabilità.

La prospettiva di genere, invece, è finalizzata alla promozione dell'uguaglianza di genere ed all'“*empowerment of all women and girls*”, contrastando tutte le forme di discriminazione e combattendo tutte le forme di violenza di genere che vedono per vittime donne, bambine, minori ed uomini, oltre a quelle relative alla tratta di persone per ogni forma di sfruttamento sessuale o fondato sul genere.

La seconda priorità, sul contrasto alle cause di migrazione, incluse quelle riconducibili a fattori ambientali, ai disastri naturali ed al fattore umano, vede innanzitutto la necessità di riaffermare l'importanza della complementarità con le azioni relative all'Agenda 2030, sugli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale, anche alla luce di una maggiore coerenza nel legame tra assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo.

In secondo luogo, si sottolinea l'opportunità di affrontare ed anticipare gli effetti potenzialmente destabilizzanti del cambiamento climatico sul fenomeno migratorio, anche con riferimento agli Accordi di Parigi sul Clima ed al *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, sì da avere maggiore conoscenza di tali fenomeni e da sviluppare misure di assistenza adeguate nel caso di spostamenti forzati in seguito a

⁵⁵ In particolare, si afferma: “*the obligation for all members of society, including migrants, to fully observe the fundamental values of respect of human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and the respect for fundamental rights as well as laws and regulations of their host countries*”.

disastri. In tale ottica, si sottolinea la rilevanza della *Agenda for the protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, sviluppata dalla *Nansen Initiative*, unitamente alla *Platform for Disaster Displacement* funzionale alla ricognizione dei bisogni delle persone sfollate a seguito di disastri.

La terza priorità nella posizione europea sul *Global Compact* riguarda il rapporto tra migrazione e sviluppo ed include espressamente la questione delle rimesse e della portabilità dei benefici guadagnati dai lavoratori in uno Stato diverso dal proprio.

Il primo profilo, dunque, spinge a riconoscere l'importanza dei migranti ed il loro ruolo nella crescita economica e nel raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, come riconosciuto dall'Agenda 2030. In particolare, da un lato si sottolinea come vada valorizzato l'apporto delle donne migranti, dall'altro si ribadisce che il fenomeno migratorio dovrebbe essere governato in modo appropriato, sì da contribuire ad uno sviluppo sostenibile di cui dovrebbero beneficiare i paesi di transito, origine e destinazione: un ruolo specifico, in tal caso, è riconosciuto alle rimesse finanziarie. Per questo, emerge l'importanza del ruolo della diaspora e degli investimenti da sollecitare e compiere nei luoghi di origine, cosa che tuttavia – nella pratica – si scontra con un sistema corruttivo che caratterizza più d'uno di tali Paesi, così come al contempo emerge la necessità di valorizzare le attività dei lavoratori e degli imprenditori migranti, garantendo loro un più semplice accesso ai servizi finanziari nei luoghi ove svolgono le loro attività. Posizioni in verità non nuove, oggetto già di discussione e sostanziale approvazione nel *Global Forum* sulla Migrazione e lo Sviluppo di Stoccolma del 2014.

Infine, la questione della portabilità dei benefici guadagnati, anche in termini pensionistici, risulta appena accennata: ne si sottolinea la necessità, ma si omette ciò che a tutt'oggi ostacola una puntuale realizzazione di ciò, ovvero il ruolo fondamentale che tali risorse rivestono nei sistemi pensionistici dei paesi ove i migranti svolgono la loro attività lavorativa, quali sono ad esempio la gran parte di quelli europei.

Le altre tre priorità di intervento ruotano attorno alla questione dell'immigrazione irregolare, del contrasto ad essa e delle modalità di accesso agli Stati di immigrazione; infine, alla questione della possibile realizzazione di vie d'accesso legali e, quindi, maggiormente sicure.

La quarta priorità, nello specifico, si concentra sulla possibilità che – tra gli elementi di rilievo che caratterizzino la *governance* internazionale della migrazione – sia inclusa una cooperazione attiva sui rimpatri, sulle riammissioni, sull'integrazione dei migranti e sulla loro reintegrazione.

In tale disegno, il contributo europeo sottolinea innanzitutto l'importanza del principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità, in linea con l'art. 80 TFUE, principio tuttavia posto in discussione in sede europea e non accettato da tutti gli Stati membri⁵⁶, anzi, contrastato da parte di essi.

⁵⁶ È del 30 maggio 2018 la notizia che in Ungheria si potrebbe discutere un progetto di legge finalizzato a criminalizzare chi aiuta i migranti in posizione irregolare ed un secondo funzionale al rifiuto di ogni forma di ricollocazione sul territorio ungherese. In tale secondo caso, le norme europee che la prevedono o potrebbero prevederla, sono e sarebbero applicazione del principio di solidarietà. Con riferimento al

È in tale contesto che l'Unione europea appoggia l'idea di riconoscere ad IOM un ruolo guida sui fenomeni migratori all'interno del sistema delle Nazioni Unite, anche per garantire coerenza tra i diversi processi regionali e globali che sono sorti negli ultimi anni.

Parte non secondaria nello sviluppo di tale *governance* sulla migrazione, si individuano obblighi e riconoscono diritti in capo agli Stati ad accettare senza condizione la riammissione dei loro cittadini sul proprio territorio e, al contempo, il diritto degli stessi Stati a decidere sulle modalità di ingresso nei propri territori. Solo in un secondo momento si pone l'accento sulla necessità che anche rimpatri e riammissioni siano svolti in modo sicuro e tale da non porre a rischio la vita dei migranti, nel rispetto del principio di non-refoulement.

La necessità di privilegiare le partenze ed i ritorni volontari sembra andare incontro alla consapevolezza che i rimpatri forzati non consentirebbero di allontanare, dai territori ove si trovano, tutti i migranti in posizione irregolare⁵⁷; in ogni caso, a tali misure andrebbero associate misure di supporto economico per i rientri in patria, affinché la reintegrazione degli interessati sia realizzata in modo appropriato e con successo.

Diversamente, non sembra proprio prioritario l'obiettivo della coesione sociale tra migranti e società di accoglienza, visto il suo collocamento solo quale ultimo punto della priorità, a dispetto dell'importanza che invece dovrebbe rivestire anche in via preventiva rispetto al rischio di tensioni sociali.

Un secondo aspetto della *governance* sulla migrazione, elemento che va ad integrare la quinta priorità, è l'attenzione dedicata al contrasto all'immigrazione irregolare, attraverso un'appropriata gestione dei confini, oltre che tramite il contrasto alla tratta di esseri umani ed al traffico di persone.

La posizione europea sottolinea come gli Stati debbano esercitare la riconosciuta sovranità sui propri confini nel pieno rispetto del diritto internazionale, "*including International human rights, International refugee law, the respect of the principle of non-refoulement and the prohibition of collective expulsion*".

Riconoscendo la globalità del fenomeno, viene rimarcata l'importanza di ogni forma di cooperazione regionale, anche per prevenire e fronteggiare gli afflussi di migranti irregolari e per contrastare il traffico di migranti, così come la tratta di persone, quale

primo gruppo, si guardi alla dec. 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GUUE L 239 del 15 settembre 2015, p. 146; ed alla dec. 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, GUUE L 248 del 24 settembre 2015, p. 80. Con riferimento al secondo gruppo, si guardi alla relazione approvata dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo il 6 novembre 2017, *sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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)*, Proc. 2016/0133(COD).

⁵⁷ Secondo quanto si apprende dalla Comunicazione della Commissione del 27 settembre 2017, *sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2017)558 final, p. 10, il tasso di rimpatri varia tra il 27% e il 42%, a seconda degli indicatori presi in considerazione.

che sia la forma di sfruttamento posta in essere: il rafforzamento della cooperazione, la collaborazione nelle indagini e tra autorità giudiziarie, momenti di formazione congiunta, e scambio di buone pratiche sono individuati tra gli strumenti più opportuni per tali obiettivi.

Infine, oltre alla necessità di distinguere i fenomeni di tratta e traffico in modo appropriato, provvedendo ad un uso corretto delle definizioni, con l'evidente rischio di non riconoscere diritti a coloro che sono vittime di tratta, si sottolinea anche l'importanza di una corretta e adeguata informazione sui rischi della migrazione irregolare in senso ampio considerata, da compiere nei luoghi di origine di chi decide di partire verso altri Paesi.

La sesta priorità si concentra, infine, sulla promozione di vie d'ingresso legali o regolari, contribuendo sul piano teorico a creare un sistema completo. In pratica, se si guarda allo stesso sistema europeo, si nota come esso sia sbilanciato verso le misure di allontanamento e di contrasto alla migrazione irregolare, riducendo al minimo – per le più diverse ragioni – le ipotesi di disciplina comune dell'immigrazione regolare.

In tal caso, il documento europeo riconduce per l'ennesima volta all'Agenda 2030, comprendendo la mobilità per ragioni di lavoro non solamente per gli altamente qualificati, la migrazione circolare ed il ricongiungimento familiare, risultando tuttavia ancora una volta incoerente rispetto alla realtà attuale europea. Ancora una volta, è la cooperazione tra Stati ad essere al centro delle auspiccate politiche per una maggiore mobilità delle persone, in questo caso attraverso il riconoscimento delle qualifiche e dei diritti e delle condizioni di lavoro da garantire ai lavoratori migranti.

L'importanza della reciprocità nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori e nella non discriminazione non va nascosta, pur se preme osservare che, se si guarda alle esperienze di collaborazione anche bilaterale presenti in epoche passate⁵⁸, questo non appare una novità assoluta nel bacino del Mediterraneo.

4. Considerazioni conclusive

Il lavoro svolto fino ad ora consente di trarre alcune conclusioni rispetto alla posizione dell'Unione europea sul Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, sia sotto il profilo dei contenuti, che con riferimento alle dinamiche interne ed alle scelte compiute per l'approvazione in sede internazionale.

Cominciando da questo secondo profilo, il coinvolgimento delle Istituzioni politiche europee ha avuto luogo in modo differente. Il fatto che il *Global Compact* nasca, sin dalle origini, come un quadro cooperativo dalla natura non giuridicamente vincolante, esclude l'utilizzo dell'art. 218 TFUE, base giuridica che richiede espressamente tale natura ed utilizzata normalmente per la conclusione di accordi internazionali.

Pur se di natura non giuridicamente vincolante, il Consiglio ha comunque previsto di autorizzare la Commissione a rappresentare l'Unione europea alla conferenza finale e

⁵⁸ Sul punto, mi permetto di rinviare a M. BORRACCETTI, *L'Italia e i rimpatri: breve ricognizione degli accordi di riammissione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, nn. 1-2, pp. 33-58.

ad approvare il *Global Compact* a nome dell'Unione, con l'obbligo di comunicare al Consiglio ogni modifica sostanziale al testo conosciuto al momento dell'autorizzazione, riconducibile alle versioni *draft 0* e *draft 0 plus*.

Visti i contenuti e le finalità del *Global Compact*, che abbracciano più politiche dell'Unione che intersecano l'ambito migratorio, cui si abbina una differente partecipazione da parte degli Stati membri, si è posta la questione dell'individuazione della corretta base giuridica: la soluzione identifica negli artt. 16 TUE e 209 TFUE, sulla cooperazione allo sviluppo, le basi giuridiche della decisione che includerà tutti gli Stati membri. Qualora si decidesse per adottarne una seconda, focalizzata sulla politica migratoria, questa sarà circoscritta agli Stati che ne prendono parte ed avrà come base giuridica l'art. 16 TUE ed il 79 TFUE.

Guardando, invece, ai contenuti del contributo europeo ed al suo impatto sui lavori per il *Global Compact*, si può innanzitutto osservare come, nonostante l'auspicio del Parlamento europeo con la risoluzione del 18 aprile 2018, non vi sia una posizione unica dell'Unione europea e, inevitabilmente, ciò inciderà sulla possibilità di rivestire un auspicato ruolo di guida, potenzialmente favorito dall'uscita dell'amministrazione americana dal negoziato. Vista la posizione geo-politica europea questo potrebbe avere delle conseguenze sul piano politico internazionale, ma non sembra vi sia una piena consapevolezza degli effetti che potrebbe comportare tale posizione di retroguardia. D'altronde, la posizione europea subisce la conseguenza della scelta ungherese di differenziarsi dall'Unione e, allo stato, non pare realistico possa essere modificata nei prossimi mesi.

In secondo luogo, si osserva che il contributo europeo è coerente con la politica europea sull'immigrazione sviluppata negli ultimi anni, focalizzata, concentrata, quasi in modo ossessivo sui rimpatri. Prevale la necessità della collaborazione tra Stati al fine di facilitare le operazioni di rimpatrio e riammissione, ponendo in secondo piano sia il sostegno finanziario di cui beneficerebbero coloro che rientrano nei paesi di origine, che le misure idonee a garantire integrazione ed inclusione negli Stati di destinazione. Misure che, però, rivestono importanza fondamentale nello sviluppo di un'adeguata gestione delle politiche migratorie che prevenano anche conflitti con coloro che sono già presenti in quegli Stati.

La posizione di governi e Istituzioni europei sottintende chiaramente un'idea di mobilità che si caratterizza per privilegiare, negli accessi, coloro che rientrano tra i lavoratori altamente qualificati, il che comporta inevitabilmente un'attività di selezione all'ingresso. Tale approccio conferma le scelte fino a questo momento compiute, ma non va nella direzione dell'istituzione di vie d'accesso legali per tutti, semplificate e funzionali alla riduzione degli arrivi irregolari. Tale scelta, nei fatti, anticipa esternamente le forme di controllo di frontiera, cercando così di prevenire ogni ulteriore movimento di persone.

In questo contesto, manca – tra quelli menzionati – ogni riferimento alla Convenzione Internazionale sulla Protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie (ICMW), peraltro mai ratificata anche a livello europeo, anche solo

nazionale. La mancata proposta in tal senso, pur se in linea con la natura del Patto Globale, sembra un'occasione perduta: avrebbe potuto rappresentare il tentativo di costituire un livello minimo di protezione a livello globale, ma avrebbe anche costituito un atto di chiaro valore politico posto che gli Stati parte sono principalmente paesi d'emigrazione⁵⁹.

Infine, va invece salutata positivamente la parte del contributo dedicata alla tutela delle persone vulnerabili, alle vittime di tratta di esseri umani, ma anche a coloro che risultano vittime di violenze nella loro esperienza migratoria, oltre che alle persone con disabilità. L'aver sottolineato l'importanza dello sviluppo di azioni che vadano incontro ai bisogni di queste persone, unitamente alla necessità di sviluppare una prospettiva di genere, consente un notevole progresso nella possibile garanzia di quelli che sono considerati i diritti umani di tutti i migranti, senza distinzioni di sorta.

ABSTRACT: Il presente lavoro si articola in due sezioni principali: la prima, a cura di Cristiana Carletti è dedicata alla protezione dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale, nel contesto di uno scenario globale ove tutti gli attori statali, e non, devono essere considerati. In tale contesto, il *Global Compact* per una migrazione sicura, ordinata e regolare sembra portare verso un cambiamento di approccio, dall'emergenza all'assistenza; la seconda, a cura di Marco Borraccetti, riguarda il *Global Compact* e l'Unione europea, sotto il profilo del contributo dell'Unione, dei suoi contenuti e degli strumenti giuridici utilizzati dall'Unione a tal fine.

KEYWORDS: Global Compact – diritti umani – diritto dell'Unione europea – migrazione regolare e irregolare – basi giuridiche.

THE *GLOBAL COMPACT* ON MIGRATION ALONG THE INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE

ABSTRACT: The paper is developed over two main sections. The first one is edited by Cristiana Carletti and is devoted to the protection of human rights of migrants and international protection seekers with the involvement of all institutional and non-institutional actors within a global framework as defined by the drafting of the Global Compact of a safe, orderly and regular migration encompassing emergency and ordinary assistance measures. The latter is edited by Marco Borraccetti and focuses on the Global Compact and the EU, in both institutional and legal/substantive terms, and on the contribution of the EU in the drafting procedure.

KEYWORDS: Global Compact – human rights – EU law – regular/irregular migration – legal basis/sources.

⁵⁹ Sul punto, si veda il sito <http://indicators.ohchr.org/>