

COLLANA  
I DIRITTI UMANI E LE SFIDE DELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA

*diretta da Giuseppe Cataldi*

I

## COMITATO SCIENTIFICO

Ledi Bianku, Université de Strasbourg,  
già Giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Lorenzo Chieffi, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
Alfredo Contieri, Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Peter Hilpold, Innsbruck Universität  
Paola Ivaldi, Università degli Studi di Genova  
Antonio Lopez Castillo, Universidad Autónoma de Madrid  
Alberto Lucarelli, Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Violeta Moreno Lax, Queen Mary University of London  
Fulvio Palombino, Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Laura Pineschi, Università degli Studi di Parma  
Riccardo Pisillo Mazzeschi, Università di Siena  
Guido Raimondi, Consigliere della Corte di cassazione,  
già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Jean Marc Sorel, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne  
Pietro Pustorino, LUISS Roma  
Massimo Starita, Università degli Studi di Palermo  
Roberto Tottoli, Università degli studi di Napoli "L'Orientale"  
Andreas Ziegler, Université de Lausanne

I DIRITTI UMANI A SETTANT'ANNI  
DALLA DICHIARAZIONE UNIVERSALE  
DELLE NAZIONI UNITE

a cura di  
GIUSEPPE CATALDI

Tomo I

Editoriale Scientifica  
Napoli

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
ISBN 978-88-9391-649-3

## INDICE

<i>Presentazione</i>	IX
<i>Introduzione alla Dichiarazione Universale dei Diritti umani</i> GIUSEPPE CATALDI, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”	1
<i>Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti umani ai diritti fondamentali dell’Unione europea</i> VINCENZO CASAMASSIMA, Università degli Studi del Sannio	25
<i>La tutela internazionale dell’orientamento sessuale tra divieto di discriminazione e dignità umana</i> MARIA CHIARA VITUCCI, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”	55
<i>Alcune riflessioni su diritti umani e “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”</i> ANNA LIGUORI, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”	73
<i>I Principi guida ONU su impresa e diritti umani e il consolidamento del regime internazionale in materia a settant’anni dalla Dichiarazione universale</i> MARCO FASCIGLIONE, Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo - CNR	93
<i>Dalla Dichiarazione Universale al decent work for all: i diritti umani nel lavoro</i> VALENTINA GRADO, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”	129

- Il riconoscimento del diritto universale a un ambiente sano: questioni aperte e percorsi evolutivi* 157  
VALENTINA ROSSI, Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo – CNR
- (Dichiarazione Universale dei) Diritti umani e clima: il rilievo assunto dalla ‘dimensione umana’ nella lotta al cambiamento climatico realizzata nel quadro delle Nazioni Unite* 191  
CONCETTA MARIA PONTECORVO, Università degli Studi di Napoli “Federico II”
- Il fenomeno della corsa all’accaparramento delle terre e la tutela dei diritti umani delle popolazioni coinvolte* 225  
MICHELE NINO, Università degli Studi di Salerno
- Il diritto umano all’acqua: principi generali e prospettive di applicazione* 253  
MARIANNA PACE, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”
- Diritto e persona* 287  
GIUSEPPE D’ALESSANDRO, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”
- Solidarietà ed equità sociale nell’Unione europea a settant’anni dalla Dichiarazione Universale dei Diritti umani: il ruolo dei giudici europei* 303  
FRANCESCO ZAMMARTINO, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”
- “Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi”. L’età matrimoniale nella Dichiarazione Universale dei Diritti umani e nei Paesi arabo-islamici: il caso marocchino* 339  
CARLO DE ANGELO, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”

- La dignità umana in mare alla prova della Dichiarazione Universale dei Diritti umani* 389  
MICHELE CORLETO, Università telematica “Pegaso”
- Il diritto alla vita in mare settant’anni dopo la proclamazione della Dichiarazione Universale dei Diritti umani* 417  
GIORGIA BEVILACQUA, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
- Acqua: diritto da garantire e risorsa da salvaguardare. Problemi e prospettive nel governo del servizio idrico integrato* 435  
BRUNO MERCURIO, Università degli studi di Napoli “L’Orientale”
- Il turismo come “strumento” di realizzazione dei diritti al riposo ed allo svago sanciti dall’art. 24 della Dichiarazione Universale dei Diritti umani* 463  
BIANCA NICLA ROMANO, Università degli Studi di Napoli “Federico II”



ALCUNE RIFLESSIONI SU DIRITTI UMANI  
E “GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY  
AND REGULAR MIGRATION”

*Anna Liguori\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*: genesi e contenuto. – 3. Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* e la tutela dei diritti umani. – 4. Osservazioni conclusive.

**Abstract:** Following the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants, on 10 December 2018, at an Intergovernmental Conference in Marrakech, the majority of UN Member States adopted the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, a non-binding document covering most aspects of international migration. After investigating its content and genesis, this contribution explores some crucial issues concerning migrants' human rights in the context of the Migration Compact.

**Keywords:** Human Rights; Global Compact on Migration; Immigration Detention; Search and Rescue; Externalization.

1. *Introduzione*

Nel commemorare il settantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei diritti umani, ci sembra rilevante esaminare un evento praticamente contemporaneo a questa data, e cioè l'adozione, il 10 dicembre 2018 a Marrakech, del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (d'ora in poi *Global Compact on Migration*), il quale nel ribadire la necessità di rispettare i diritti umani delle persone in movimento, e nell'individuare le condizioni perchè i migranti possano vivere in sicurezza e con dignità,

\* Università degli studi di Napoli “L'Orientale”.

“reaffirm the essence of the Universal Declaration of Human Rights”<sup>1</sup>.

Il *Global Compact on Migration* è uno dei due documenti frutto del processo di negoziazione cui ha dato avvio la Dichiarazione di New York per i Rifugiati e i Migranti, adottata all’unanimità il 19 settembre 2016 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>2</sup>. L’allegato I di tale Dichiarazione attribuiva all’UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) il compito di redigere un “patto globale sui rifugiati” (*Global Compact on Refugees*) da presentare all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella relazione annuale per il 2018: tale documento è stato effettivamente approvato il 17 dicembre 2018 con 181 voti favorevoli<sup>3</sup>. L’allegato II istituiva invece un negoziato intergovernativo coordinato dall’IOM (International Organization for Migration), per redigere un “patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare” (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) destinato a creare un “framework for comprehensive international cooperation on migrants and human mobility”, riguardante tutti gli aspetti delle migrazioni internazionali, incluso “human rights-related aspects”<sup>4</sup>. Come vedremo nel paragrafo successivo, tale secondo patto ha avuto un iter più complesso e successivamente alla Conferenza di Marrakech è stato effettivamente approvato dall’Assemblea delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2019 con 152 voti favorevoli<sup>5</sup>.

Il preambolo della Dichiarazione di New York contiene

<sup>1</sup> Jane McAdam, “The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?”, in *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol 30, p. 571, <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/571/5435574>.

<sup>2</sup> New York Declaration for Refugees and Migrants, UN Doc. A/RES/71/1 (Sept. 19, 2016).

<sup>3</sup> Global Compact on Refugees, UN Doc. A/73/12 (2018). Per un’analisi critica di tale strumento cfr. T. Alexander Aleinikoff, “The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees”, in *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol 30, p. 611 ss, <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/611/5258096>.

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

<sup>5</sup> Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN Doc A/RES/73/195.

un'importantissima affermazione, ripresa anche nel *Global Compact on Migration*<sup>6</sup>, e cioè che “refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental freedoms”<sup>7</sup> (pur riconoscendo tuttavia che “their treatment is governed by separate legal frameworks”). Se ciò sembrava aprire la strada ad un superamento della netta differenziazione tra migranti e rifugiati<sup>8</sup>, la scelta di elaborare due patti distinti accentua nondimeno tale dicotomia, nonostante nella realtà le distinzioni non siano così nette. Se è vero che una tale biforcazione preserva la peculiarità della specifica protezione offerta dal diritto internazionale a coloro che ricadono nella definizione di rifugiato, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, essa tuttavia presenta alcuni rischi. Come osservato, “it may fail to engage with the manner in which migration control practices bear down particularly heavily on refugees and would-be refugees, who have to cross borders (often many) in search of protection”<sup>9</sup>. In particolare, il rischio è che nei confronti delle persone bisognose di protezione internazionale, ma non rientranti nella definizione di rifugiato, l'esigenza di controllo delle frontiere prevalga sugli obblighi di protezione. Come osservato, nonostante sia la Dichiarazione di New York, sia il *Compact on Migration* contengano riferimenti (impliciti o espliciti) al principio di *non-refoulement*, “yet they do little to ad-

<sup>6</sup> Par. 4 GMC. “Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times. However, migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks. Only refugees are entitled to the specific international protection defined by international refugee law”.

<sup>7</sup> Par. 6 New York Declaration.

<sup>8</sup> Cfr. sul punto le osservazioni di Giuseppe Cataldi, *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare*, in Giuseppe Nesi (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza? Atti del XXII Convegno SIDI*, Napoli, 2018, p. 585 ss., e dottrina ivi citata.

<sup>9</sup> Cathryn Costello, “Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?”, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, 2018, p. 644, <https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eeey060/5288417>. Cfr. sul punto *ex multis* Moreno-Lax, Violeta, *Accessing Asylum Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under EU Law*, Oxford, 2017 e dottrina ivi citata.

dress one of the most pressing problems for many non-removable people – their lack of formal legal status and security of residence”<sup>10</sup>.

Il presente contributo, dopo una breve analisi del contenuto del *Global Compact on Migration*, nonché della sua genesi, alla luce in particolare dell’apporto fornito dall’Unione europea, intende interrogarsi sul ruolo di tale strumento alla luce dei diritti umani, sanciti nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ed in altri strumenti internazionali.

## 2. *The Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration: genesi e contenuto*

Il processo di elaborazione del *Migration Compact* è avvenuto attraverso varie fasi ed è stato guidato, in qualità di co-facilitatori, da Messico e Svizzera. A iniziali consultazioni informali con numerosi *stakeholders*, al fine di raccogliere informazioni, hanno fatto seguito trattative intergovernative formali. Nel mese di dicembre 2017 gli Stati Uniti, con una nota<sup>11</sup> indirizzata al segretariato generale delle Nazioni Unite, hanno comunicato che avrebbero abbandonato il negoziato sul *Global Compact on Migration*, perché l’approccio globale nella Dichiarazione di New York non sarebbe compatibile con la propria sovranità. In seguito a tale abbandono, l’Unione europea ha assunto un ruolo di primo piano nel processo di elaborazione del *Global Compact*, anche se poi vi sono state ulteriori defezioni anche tra i Paesi membri dell’Unione europea. Nel mese di luglio 2018, subito dopo la fine dei negoziati<sup>12</sup>, si è tirata indietro l’Australia, affermando che “non è

<sup>10</sup> Cathryn Costello, “Refugees and (Other) Migrants”, cit., p. 646.

<sup>11</sup> <https://usun.state.gov/remarks/8197>.

<sup>12</sup> A luglio 2018 è stato infatti raggiunto un accordo sul testo che è stato poi formalmente adottato a Marrakesh. Precedentemente, il 5 febbraio 2018 era stata pubblicata una bozza iniziale, cd. *Zero Draft* ([https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205\\_gcm\\_zero\\_draft\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf)), successivamente modificata nel mese di marzo 2018 ([https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180326\\_draft\\_rev1\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180326_draft_rev1_final.pdf)) e nel mese di maggio 2018 ([https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180528\\_draft\\_rev\\_2\\_final\\_1.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180528_draft_rev_2_final_1.pdf)).

nell'interesse nazionale affidare alle Nazioni Unite le nostre politiche di difesa delle frontiere". Successivamente è stato il turno dell'Ungheria, che ha giustificando la sua scelta perché "Per l'Onu la migrazione andrebbe incoraggiata, mentre secondo l'Ungheria deve essere fermata", seguita dagli altri Paesi del gruppo di Visegrád (Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia) e da Austria e Bulgaria.

L'Italia, che pur aveva preso parte a tutte le fasi del negoziato, e che fino al 21 novembre 2018, attraverso le parole del ministro degli esteri Enzo Moavero Milanesi, aveva pubblicamente dichiarato di appoggiare il patto<sup>13</sup>, è venuta successivamente meno: il 27 novembre 2018 il ministro dell'Interno italiano Matteo Salvini ha dichiarato di essere contrario al Global compact, perché metterebbe sullo stesso piano "i migranti cosiddetti economici e i rifugiati politici"<sup>14</sup>. In seguito a ciò, il 28 novembre 2018 il premier Giuseppe Conte ha dichiarato che il Governo non avrebbe partecipato al vertice di Marrakech "riservandosi di aderire o meno al documento solo quando il Parlamento si sarà pronunciato"<sup>15</sup>. Nel mese di febbraio 2019 il Parlamento italiano ha deliberato di non sottoscrivere il *Migration Compact*<sup>16</sup>. Tale mozione è stata approvata con il voto favorevole dei partiti *Fratelli d'Italia* e *Forza Italia* (e con il voto contrario del *Partito Democratico* e *Liberi e Uguali*), mentre i due partiti di governo (*Movimento 5 Stelle* and *Legambiente*)

<sup>13</sup> [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/global-compact-for-migration.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/global-compact-for-migration.html).

<sup>14</sup> Cfr. Alessandra Camilli, Francesca Spinelli, "Che cos'è il Global compact e perché l'Italia vuole rimanerne fuori", *Internazionale*, 6 dicembre 2018, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/12/06/global-compact-migrazione>.

<sup>15</sup> [http://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2018/11/28/conteglobal-compact-attendo-parlamento\\_4dcd061b-e8c1-48ec-958d-b5aca60a1e14.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2018/11/28/conteglobal-compact-attendo-parlamento_4dcd061b-e8c1-48ec-958d-b5aca60a1e14.html). Tuttavia, come osservato, una previa pronuncia del Parlamento "non sembra necessaria per adottare un documento che, come il GCM, non è un trattato internazionale" (cfr. Andrea Spagnolo, *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del TAR sull'Accordo col Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, in *SIDIBlog*, 5 dicembre 2018, <http://www.sidiblog.org/2018/12/05/di-intese-segrete-e-alibi-parlamentari-tra-la-decisione-del-tar-sullaccordo-col-niger-e-il-global-compact-sulle-migrazioni/>).

<sup>16</sup> Camera dei Deputati, mozione 1/00113, <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00113&ramo=C&leg=18>.

si sono astenuti: la mozione è stata quindi approvata con il voto di appena 112 deputati (su un totale di 630).<sup>17</sup>

Il *Global Compact on Migration*, come anticipato, è stato adottato il 10 dicembre 2018 come documento finale della Conferenza intergovernativa tenutasi a Marrakech. Successivamente, è stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2018, con 152 voti favorevoli e 5 contrari (Israele, Polonia, Repubblica ceca, Stati Uniti, Ungheria). Dodici Paesi si sono astenuti (Algeria, Australia, Austria, Bulgaria, Cile, Italia, Lettonia, Libia, Liechtenstein, Romania, Singapore e Svizzera), mentre 24 membri delle Nazioni Unite non erano presenti per partecipare al voto (Afghanistan, Antigua e Barbuda, Belize, Benin, Botswana, Brunei, Repubblica popolare democratica di Corea, Repubblica dominicana, Guinea, Kiribati, Kirghizistan, Micronesia, Panama, Paraguay, Sao Tome e Principe, Seychelles, Slovacchia, Somalia, Timor Est, Tonga, Trinidad e Tobago, Turkmenistan, Ucraina e Vanuatu). Complessivamente, 41 Stati membri delle Nazioni Unite su 193 non hanno approvato il Compact.

Il Migration Compact instaura “a non-legally binding<sup>18</sup>, cooperative framework<sup>19</sup>” che intende affrontare la migrazione “in all its dimen-

<sup>17</sup> Cfr. sul punto Fulvio Cortese, “The Global Compact and national legislation: quid iuris?”, in *Questions of International Law*, 30 April 2019, p. 27, <http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-and-national-legislation-quid-iuris/>.

<sup>18</sup> Par. 7 GCM. Sulla natura non giuridicamente vincolante del patto cfr. Anne Peters, “The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?”, in *European Journal of International Law: Talk!*, 21 November 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-formigration-to-sign-or-not-to-sign/>; Alessandro Bufalini, “The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its contribution to International Migration Law?”, in *Questions of International Law*, 30 April 2019, p. 5 ss., <http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/>.

<sup>19</sup> Par. 7 GCM. Sulla questione se il GCM abbia “governance potential – a capacity which may move it beyond the mere ‘international cooperation framework’”, cfr. Marion Panizzon, Daniela Vitiello, “Governance and the UN Global Compact on Migration: Just another Soft Law Cooperation Framework or a New Legal Regime governing International Migration?”, in *European Journal of International Law: Talk!*, 4 March 2019, [www.ejiltalk.org/governance-and-the-un-global-compact-onmigration-just-another-soft-law-cooperation-framework-or-a-new-legal-regime-governinginternational-migration/#more-16947](http://www.ejiltalk.org/governance-and-the-un-global-compact-onmigration-just-another-soft-law-cooperation-framework-or-a-new-legal-regime-governinginternational-migration/#more-16947).

sions”<sup>20</sup>. Ci sembra particolarmente importante richiamare quanto affermato nel preambolo, nel quale non solo si ammette che le migrazioni sono state sempre presenti nel corso della storia, ma esplicitamente si dichiara che esse costituiscono “a source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world, and that these positive impacts can be optimized by improving migration governance”, aggiungendo che “No country can address the challenges and opportunities of this global phenomenon on its own”. Come affermato dallo Special Representative of the Secretary-General for International Migration, Louise Arbour, il *Migration Compact* rappresenta un grande risultato per il multilateralismo<sup>21</sup>, particolarmente importante nell’attuale periodo storico. Invero, “the Compact paves the way for a counter-narrative to the populist rhetoric through a balanced, consensual, and inclusive approach”<sup>22</sup>.

Il *Global Compact on Migration* si compone di un Preambolo, di 10 Principi Guida ispiratori (per alcuni aspetti di difficile bilanciamento, basti pensare a *National sovereignty* - lett. c - e *Human rights* - lett. f), di 23 Obiettivi e, infine, di 2 sezioni dedicate all’attuazione e al *follow-up*, che dovrà effettuarsi all’interno del Forum internazionale di revisione delle migrazioni (*International Migration Review Forum*), in cui gli Stati membri delle Nazioni Unite, a partire dal 2022 e ogni quattro anni, potranno discutere i risultati conseguiti. L’*International Organization for Migration* (IOM), dal 2016 Agenzia delle Nazioni Unite, fungerà da coordinatore e segreteria per tutte le attività di monitoraggio.

I 23 Obiettivi<sup>23</sup> prevedono di: raccogliere e utilizzare dati precisi e disaggregati come base per politiche fondate sulla conoscenza dei fatti

<sup>20</sup> Par. 4 GCM.

<sup>21</sup> <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2018-12-10/secretary-generals-joint-press-encounter-marrakech-srsg-louise-arbour>.

<sup>22</sup> Vincent Chetail, *International Migration Law*, Oxford, 2019, p. 333.

<sup>23</sup> Per un’analisi dettagliata dei singoli obiettivi cfr. i commenti pubblicati in *The UN’s Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Analysis of the Final Draft and Monitoring Implementation*, in *Refugee Law initiative Blog*, a cura di Elspeth Guild e Tugba Basaran, reperibili al seguente indirizzo: <https://rli.blogs.sas.ac.uk/themed-content/global-compact-for-migration/>.

(N. 1); ridurre al minimo i fattori negativi e i fattori strutturali che costringono le persone a lasciare il loro Paese d'origine (N. 2); fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi della migrazione (N. 3); garantire che tutti i migranti possano provare la propria identità e abbiano documenti adeguati (N. 4); migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare (N. 5); facilitare il reclutamento equo ed etico e salvaguardare le condizioni che garantiscono un lavoro dignitoso (N. 6); affrontare e ridurre le vulnerabilità (N. 7); salvare vite umane e stabilire sforzi internazionali coordinati sui migranti dispersi (N. 8); rafforzare la risposta transnazionale al contrabbando di migranti (N. 9); prevenire, combattere e sradicare la tratta di persone nel contesto della migrazione internazionale (N. 10); gestire i confini in modo integrato, sicuro e coordinato (N. 11); rafforzare la certezza e la prevedibilità nelle procedure di migrazione (N. 12); usare la detenzione solo come misura di ultima istanza e lavorare per possibili alternative (N. 13); migliorare la protezione, l'assistenza e la cooperazione consolare durante il percorso migratorio (N. 14); fornire l'accesso ai servizi di base per i migranti (N. 15); consentire ai migranti e alle società di realizzare la piena inclusione e la coesione sociale (N. 16); eliminare tutte le forme di discriminazione (N. 17); investire nello sviluppo delle capacità e facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche (N. 18); creare le condizioni per i migranti e per le diaspore per contribuire pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi (N. 19); promuovere il trasferimento più rapido, più sicuro e più economico delle rimesse (N. 20); cooperare per facilitare rimpatri e riammissioni sicuri e dignitosi (N. 21); fissare meccanismi per la trasferibilità dei diritti previdenziali (N. 22); rafforzare la cooperazione internazionale e le partnership globali per una migrazione sicura, ordinata e legale (N. 23).

L'Unione europea, formalmente non autorizzata a prendere parte all'approvazione del *Global Compact on Migration*, ha tuttavia acquisito un ruolo di primo piano dopo che gli USA hanno dichiarato che non avrebbero più partecipato ai negoziati, ed ha esercitato una notevole influenza, sia dal punto di vista formale, sia per quanto riguarda i contenuti, nell'elaborazione di tale documento.

Dal punto di vista formale, il *Global Compact on Migration* mostra infatti evidenti analogie con gli strumenti adottati dall'Unione europea

in attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione<sup>24</sup>. Se è vero che in seno alle Nazioni Unite il termine *Global Compact* non è del tutto nuovo<sup>25</sup>, “il suo impiego in relazione al prodotto finale di un processo negoziale a livello principalmente intergovernativo appare, invece, una novità”<sup>26</sup>. I precedenti più significativi sono da rinvenirsi piuttosto in ambito regionale europeo, e cioè da un lato nella proposta italiana di *Migration Compact*, del 15 aprile 2016<sup>27</sup>, dall'altro nella Comunicazione della Commissione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione - COM(2016) 385 final, del 7 giugno 2016<sup>28</sup>. In particolare, il partenariato istituito dalla Comunicazione della Commissione del 2016 prevede appunto la conclusione di *compacts* e si inserisce in una tendenza a fare ricorso a strumenti più snelli rispetto ai trattati, al fine di ottenere risultati efficaci ed in tempi rapidi<sup>29</sup>. Sotto il profilo sostanziale, l'Unione europea ha mirato a sottolineare la distinzione tra migranti e

<sup>24</sup> Daniela Vitiello, “Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/ 2018, p. 121, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/saggi/304-saggio-vitiello/file>.

<sup>25</sup> Cfr. ad esempio la proposta del Segretario generale in occasione del Forum di Davos, nel 1999: *Secretary-General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Environment, in Address to World Economic Forum in Davos*, Press Release SG/SM/6881, 1999.

<sup>26</sup> Daniela Vitiello, “Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale”, cit., p. 21.

<sup>27</sup> *Italian Non-Paper – Migration Compact. Contribution to an EU Strategy for External Action on Migration*, [www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione0.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione0.pdf).

<sup>28</sup> Questo approccio tuttavia è problematico sotto il profilo dei diritti umani: il ricorso a forme al di fuori della procedura prevista esplicitamente dall'art. 218 del Trattato istitutivo dell'Unione europea sottrae strumenti in grado di incidere sui diritti umani al controllo politico del Parlamento europeo e al controllo giuridico della Corte di giustizia: cfr. Anna Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, London and New York, 2019, p. 66, e dottrina ivi citata.

<sup>29</sup> *EU Input to the UN Secretary-General's Report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Making Migration Work for All*, UN Doc. A/72/643, 12.12.2017, p. 1. ; cfr. altresì *EU Priorities at the United Nations and the 73rd United Nations General Assembly (September 2018 – September 2019)*, Doc. 10056/18, 25.6.2018, p. 3.

rifugiati e tra migranti regolari e irregolari, e in generale si è mostrata molto più interessata al controllo delle frontiere e ad affermare obblighi di riammissione a carico degli Stati di origine che a riconoscere diritti ai migranti<sup>30</sup>. In seno all'Unione europea la maggioranza degli Stati membri ha votato a favore, tre Stati hanno votato contro (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia), uno (Slovacchia) non ha votato, cinque si sono astenuti (Austria, Bulgaria, Italia, Lettonia, Romania)<sup>31</sup>.

### 3. *Il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration e la tutela dei diritti umani*

Il *Global Compact on Migration* formalmente riserva un grande rilievo ai diritti umani. Innanzitutto al par. 4 viene reiterata

<sup>30</sup> Sul ruolo dell'Unione europea cfr. Elspeth Guild, Katharine T. Weatherhead, "Tensions as the EU Negotiates the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6 July 2018, [eumigrationlawblog.eu/tensions-as-the-eu-negotiates-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/](http://eumigrationlawblog.eu/tensions-as-the-eu-negotiates-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/); Daniela Vitiello "Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale", cit.; Giuseppe Cataldi, Adele Del Guercio, "I *Global Compact* su migranti e rifugiati. Il *Soft Law* delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2019, p. 204 ss, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/saggi/400-i-global-compact-su-migranti-e-rifugiati-il-soft-law-delle-nazioni-unite-tra-spinte-sovraniste-e-potenziali-sviluppi>.

<sup>31</sup> Sulle posizioni degli Stati membri dell'Unione europea in relazione al GCM cfr. Sergio Carrera, Karel Lannoo, Marco Stefan, Lina Vosyliūtė, "Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms?", in *CEPS Policy Insights*, No 2018/15, November 2018, [www.ceps.eu/system/files/PI2018\\_15\\_SCKLMSVL\\_UN%20Global%20Compact\\_0.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/PI2018_15_SCKLMSVL_UN%20Global%20Compact_0.pdf); Mauro Gatti, "EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty", in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 14 December 2018, <http://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/>; Evelien Wauters, Jan Wouters, *The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Some Reflections*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 210 – February 2019, [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2018/wp210-wouters-wautersxxxxx.pdf](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2018/wp210-wouters-wautersxxxxx.pdf).

l'affermazione già contenuta nella Dichiarazione di New York, secondo la quale "Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times"<sup>32</sup>(par. 4), ulteriormente rafforzata dal richiamo ad una "overarching obligation to respect, protect and fulfil the human rights of all migrants, regardless of their migration status" (par. 11); inoltre, i diritti umani sono, come anticipato, tra i "guiding principles" sui quali si basa il *Global Compact on Migration* - par. 15 lett. f) -; in aggiunta, al par. 2 sono espressamente richiamati la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e "the other core international human rights treaties"<sup>33</sup>. Infine, nella sezione relativa all'attuazione, viene ancora una volta ribadito, al par. 41, che "the Global Compact is to be implemented in a manner that is consistent with our rights and obligations under international law" (e quindi anche al diritto internazionale dei diritti umani).

Numerosi richiami<sup>34</sup>, sia ai diritti umani in generale, sia a specifici diritti<sup>35</sup>, sono inoltre contenuti in moltissimi punti del patto. In questa sede ci sembra opportuno soffermarci su due obiettivi in particolare: l'obiettivo N. 8 e l'obiettivo N. 13.

<sup>32</sup> Analoga affermazione è contenuta già nella Dichiarazione di New York, par 6, come sottolineato *supra*.

<sup>33</sup> Nella nota vengono a tal fine indicati: la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne; la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; la Convenzione sui diritti dell'infanzia; la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e membri delle loro famiglie; la Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>34</sup> Cfr. Elspeth Guild, "The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights?", in *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, p. 661 ss., <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/661/5281365>, che ne individua 45.

<sup>35</sup> Ad esempio ai diritti dei minori: cfr. obiettivi N. 8, 11 e 21.

L'obiettivo N. 8<sup>36</sup>, intitolato "Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants", prevede:

Objective 8: Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants

24. We commit to cooperate internationally to save lives and prevent migrant deaths and injuries through individual or joint search and rescue operations, standardized collection and exchange of relevant information, assuming collective responsibility to preserve the lives of all migrants, in accordance with international law. We further commit to identify those who have died or gone missing, and to facilitate communication with affected families".

Ci sembra particolarmente importante aver dedicato un esplicito obiettivo a questo tema, considerata la prassi degli ultimi mesi ad opera di alcuni Stati europei, con il colpevole silenzio, se non addirittura l'esplicito appoggio, della stessa Unione europea. A tal proposito paradigmatica è l'evoluzione, o meglio l'involuzione, della prassi italiana, che è passata dall'encomiabile operazione *Mare Nostrum*<sup>37</sup>, all'allineamento alla molto più ristretta operazione *Triton* nell'ambito dell'Unione europea. Inoltre, nel mese di febbraio 2017, l'Italia ha

<sup>36</sup> Su tale obiettivo cfr. Syd Bolton, Catriona Jarvis, "GCM Commentary: Objective 8: Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants", in *Refugee Law Initiative Blog*, 18 October 2018, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/10/18/gcm-commentary-objective-8/>. Per un'interessante lettura di tale norma alla luce della attuale crisi migratoria in Europa cfr. la relazione di Bernard Ryan, "The Migration Crisis and International Law", presentata il 22 marzo 2019 al convegno, organizzato presso l'università di Leicester (UK), "Migrants' Rights at a Crossroads. Seizing the Moment(um) of the UN Global Compact on Migration and the SDGs 2030 to forge a new path for the protection of migrants' rights" (video della relazione disponibile al seguente indirizzo: [https://www.youtube.com/watch?v=HqY-iYMjrJg&list=PL-kiEic\\_8yhTcvUm1251aQ1heHh1KwIOd&index=21&t=0s](https://www.youtube.com/watch?v=HqY-iYMjrJg&list=PL-kiEic_8yhTcvUm1251aQ1heHh1KwIOd&index=21&t=0s)).

<sup>37</sup> Tullio Scovazzi, "Some Cases in the Italian Practice relating to Illegal Migration at Sea", in Pia Acconci et al. (a cura di), *International Law and the Protection of Humanity*, Leiden, 2017, p. 196 ss.

concluso un Memorandum con la Libia<sup>38</sup>, incaricata di intercettare i migranti in mare e riportarli indietro<sup>39</sup>, nonostante il rischio di torture e di ogni sorta di abusi nei centri di detenzione libici – rischio noto già prima della stipula del summenzionato accordo<sup>40</sup> – e nonostante le modalità di salvataggio da parte della Guardia Costiera libica siano spesso in aperta violazione dell'obbligo di soccorso e del diritto alla vita<sup>41</sup>. Parallelamente, si è assistito ad una crescente ostilità nei confronti delle ONG (protagoniste irrinunciabili di migliaia di operazioni di salvataggio in mare), preannunciata dall'adozione di un discutibile

<sup>38</sup> Cfr. sul punto Anna Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, cit., p. 9 ss.

<sup>39</sup> La stipula dell'accordo non è tuttavia un episodio isolato ma si inserisce in una più ampio scenario, in quanto la politica di esternalizzazione è da anni portata avanti anche dall'Unione europea: cfr. Anna Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls*, cit., p. 51 ss. e bibliografia ivi indicata.

<sup>40</sup> Cfr. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*, 1 December 2016, Doc. S/2016/1011, <http://undocs.org/S/2016/1011>; *Detained and dehumanised. Report on human rights abuses against migrants in Libya*, del 13 dicembre 2016, redatto da UNSMIL e dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf); *European Border Assistance Mission (EUBAM) Libya Initial Mapping Report*, del mese di gennaio 2017, <http://www.statewatch.org/news/2017/jun/eu-eeas-strategic-review-libya-9202-17>; *Human Rights Watch World Report 2017*, pubblicato il 2 gennaio 2017, <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/libya>.

<sup>41</sup> Cfr. ad esempio l'incidente mortale del 6 novembre 2018 - che ha coinvolto la ONG Sea Watch (video disponibile all'indirizzo <https://sea-watch.org/en/clarification-on-theincident-of-november-6th>). In relazione a tale incidente è stato presentato un ricorso dai sopravvissuti davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con il sostegno di Global Legal Action Network (GLAN) e Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI): <http://www.glanlaw.org/single-post/2018/05/08/Legal-action-against-Italy-overits-coordination-of-Libyan-Coast-Guard-pull-backs-resulting-in-migrant-deathsand-abuse>; su questo caso cfr. Moritz Baumgärtel, "High Risk, High Reward: Taking the Question of Italy's Involvement in Libyan 'Pullback' Policies to the European Court of Human Rights", in *European Journal of International Law: Talk!*, 14 May 2018, <https://www.ejiltalk.org/high-risk-high-reward-taking-the-question-of-italys-involvement-in-libyan-pullback-policies-to-the-european-court-of-human-rights/>.

codice di condotta<sup>42</sup>, e da alcune controverse azioni giudiziarie<sup>43</sup>, fino ad arrivare alla chiusura dei porti<sup>44</sup> e alle ultime modifiche del cd. decreto sicurezza bis, volte apertamente a ostacolare le operazioni di salvataggio delle ONG<sup>45</sup>.

Alla luce di ciò, ci sembra particolarmente importante quanto in-

<sup>42</sup> Cfr. Martina Ramacciotti, “Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di search and rescue (SAR)”, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 101, 2018, p. 213 ss.; Federico Ferri, “Il Codice di condotta per le ONG e i diritti dei migranti: fra diritto internazionale e politiche europee”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 189 ss.

<sup>43</sup> Esempio il caso Open Arms, sul quale cfr. Francesca De Vittor, “Soccorso in mare e favoreggiamento dell’immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 443 ss.

<sup>44</sup> Cfr. Giuseppe Cataldi, “Migranti nel Mediterraneo e tutela dei diritti. Alcuni casi recenti della prassi italiana”, in *Quaderni di economia sociale*, N. 2/2018, p. 33 ss., [https://www.srm.it/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2018/11/QES\\_2\\_18.pdf](https://www.srm.it/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2018/11/QES_2_18.pdf). La politica italiana dei porti chiusi e la criminalizzazione delle ONG sono state oggetto di critiche sia nell’ambito delle Nazioni Unite, sia in seno al Consiglio d’Europa: cfr. Francesca Cancellaro, “L’Italia è sotto osservazione dell’ONU con riferimento alla criminalizzazione del soccorso in mare, alla politica dei porti chiusi ed al decreto immigrazione e sicurezza”, 12 marzo 2019, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, [https://www.penalecontemporaneo.it/d/6525-l-italia-e-sotto-osservazione-dell-onu-con-riferimento-alla-criminalizzazione-del-soccorso-in-mare#\\_ftn1](https://www.penalecontemporaneo.it/d/6525-l-italia-e-sotto-osservazione-dell-onu-con-riferimento-alla-criminalizzazione-del-soccorso-in-mare#_ftn1) e Stefano Zirulia, “Soccorsi in mare e porti sicuri: pubblicate le raccomandazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa”, 20 giugno 2019, *ivi*, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6525-l-italia-e-sotto-osservazione-dell-onu-con-riferimento-alla-criminalizzazione-del-soccorso-in-mare>.

<sup>45</sup> Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (G.U. n. 138 del 14 giugno 2019). Sull’obbligo di soccorso in mare e il decreto sicurezza bis cfr. Irini Papanicolopulu, “Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare?”, in *SIDIBlog*, 26 giugno 2019, <http://www.sidiblog.org/2019/06/26/tutela-della-sicurezza-o-violazione-del-diritto-del-mare/>, nonché le audizioni dinanzi la Commissione Affari Costituzione della Camera dei Deputati di Giuseppe Cataldi, Francesca De Vittor e Cesare Pitea, disponibili al seguente link: [https://www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=9263&fbclid=IwAR0bwpMzC\\_ntbezKfZInwqi\\_vDVxJ6b4fME8XTcGh6WpM3K73wS1k5-tfOw](https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=9263&fbclid=IwAR0bwpMzC_ntbezKfZInwqi_vDVxJ6b4fME8XTcGh6WpM3K73wS1k5-tfOw). Sulla prima applicazione di tale decreto (caso riguardante la comandante Carola Rackete della nave Sea Watch 3) cfr. Lorenzo Gradoni, Luca Pasquet, “Lisistrata a Lampedusa: una riflessione sul caso Sea Watch 3”, in *SIDIBlog*, 6 luglio 2019, <http://www.sidiblog.org/2019/07/06/lisistrata-a-lampedusa-una-riflessione-sul-caso-sea-watch-3/>.

dicato nel *Migration Compact*, che, al fine di realizzare l'obiettivo di salvare vite in mare, individua, tra le azioni a ciò necessarie: sviluppare procedure ed accordi “with the primary objective of protecting migrants’ right to life, that uphold the prohibition of collective expulsion, guarantee due process and individual assessments”, e assicurare che l’assistenza prestata ai migranti per motivi esclusivamente umanitari non sia considerata illegale.

Certo, sarebbe stato opportuno un esplicito riferimento al divieto di *refoulement*<sup>46</sup> (come era nella precedente versione<sup>47</sup>, mentre nel documento finale un richiamo nella sostanza a tale principio è stato mantenuto solo all’interno dell’obiettivo N. 21, che riguarda i rimpatri). Come osservato<sup>48</sup>, l’eliminazione nel testo finale sembra essere stata dovuta alla posizione di alcuni Stati: in tal senso emblematica è la dichiarazione della rappresentanza cinese, per la quale “since migrants and refugees fall under different legal categories, the *non-refoulement* principle should not be applied to migration issues”<sup>49</sup>. Tuttavia, se è vero che il divieto di *refoulement* è stato introdotto dall’art. 33 della Convenzione di Ginevra<sup>50</sup>, successivamente esso è stato esplicitamente previsto anche in trattati sui diritti umani, come la Convenzione delle Nazioni Unite sul divieto di tortura, all’art. 3<sup>51</sup>, nonché dedotto in via

<sup>46</sup> Cfr. in proposito Andrea Spagnolo, “We are tidying up”: The Global Compact on Migration and its Interaction with International Human Rights Law’, in *European Journal of International Law: Talk!*, 1 March 2019, [www.ejiltalk.org/we-are-tidying-up-the-global-compact-on-migration-and-its-interaction-with-international-human-rights-law/#more-16946](http://www.ejiltalk.org/we-are-tidying-up-the-global-compact-on-migration-and-its-interaction-with-international-human-rights-law/#more-16946)); Alessandro Bufalini, “The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, cit.

<sup>47</sup> Second Draft of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (28 May 2018), [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180528\\_draft\\_rev\\_2\\_final.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180528_draft_rev_2_final.pdf).

<sup>48</sup> Alessandro Bufalini, “The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, cit., p. 17.

<sup>49</sup> <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/china.pdf>.

<sup>50</sup> “Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.

<sup>51</sup> Anche la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea prevede esplicitamente tale divieto all’art. 19.

giurisprudenziale dal divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in relazione all'art. 3 CEDU), sia dal Comitato per i diritti dell'uomo (in relazione all'art. 7 del Patto sui diritti civili e politici), che anzi ne hanno fornito un'interpretazione più ampia<sup>52</sup>. Inoltre, secondo la dottrina dominante tale principio ha acquisito rango di diritto consuetudinario<sup>53</sup>.

Molto importante è anche la lett. b) dell'obiettivo N. 8, che prevede: "Review the impacts of migration-related policies and laws to ensure that these do not raise or create the risk of migrants going missing, including by identifying dangerous transit routes used by migrants ...". Un'interpretazione "human-rights oriented" di tale disposizione non potrebbe che portare al riconoscimento dell'illegittimità non solo delle pratiche di criminalizzazione delle ONG, ma anche delle più recenti pratiche di esternalizzazione<sup>54</sup>, i cd. "pullbacks", previsti nel summenzionato accordo Italia-Libia del 2 febbraio 2017. Illuminanti in tal senso le parole dello *Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Nils Melzer, nel rapporto del 26 febbraio 2018<sup>55</sup>: "...while both retaining States and

<sup>52</sup> Per una ricostruzione del principio di *non-refoulement* nei trattati sui diritti umani cfr. Adele Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016.

<sup>53</sup> Cfr. *ex multis* Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam, *Refugee in International Law*, 3rd Ed., Oxford, 2007, p. 353 ss.; Elihu Lauterpacht, Daniel Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion", in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Erika Feller, Volker Turk, and Frances Nicholson eds.), Cambridge, 2003, p. 89 ss.

<sup>54</sup> Vedi però le osservazioni di Marion Panizzon, Daniela Vitiello, "Governance and the UN Global Compact on Migration", cit., che sottolineano il rischio che il GCM, nel prevedere molteplici interconnessioni tra "different actors, layers and rules", non offra però adeguate garanzie contro eventuali abusi: "If refashioned as a tool of conditionality by State practice, this "interconnectedness" may cast non-migration specific policies – such as trade, development aid, security policy – as kickbacks to reward countries of the Global South that are willing to sign up onto the externalization of migration policies by border shifting, pull-backs and other non-arrival cooperative strategies". Il rischio è cioè che tali interconnessioni possano trasformarsi in "a catalyst for externalization".

<sup>55</sup> Cfr. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of 26 February 2018, Doc. A/HRC/37/50.

supportive destination States often portray ‘pullbacks’ as humanitarian operations aiming to ‘rescue’ migrants in distress from overcrowded and unseaworthy vessels at sea, or to prevent them from embarking on such ‘unsafe journeys’, or to ‘defeat the business model of smugglers and traffickers’, the well-documented reality is that intercepted migrants are generally returned to their port of departure, where they are routinely detained or further deported to unsafe third States and, in both cases, exposed to a substantial risk of torture and ill-treatment, or even death, without access to an assessment of their protection needs or any other legal remedy”.

Per quanto concerne l’obiettivo N. 13 (“Use of immigration detention only as a measure of last resort and work towards alternatives”), esso riguarda uno degli aspetti più pregiudizievoli per i migranti, ossia la detenzione, e recita testualmente:

“Objective 13: Use immigration detention only as a measure of last resort and work towards alternatives”

29. We commit to ensure that any detention in the context of international migration follows due process, is non arbitrary, is based on law, necessity, proportionality and individual assessments, is carried out by authorized officials and is for the shortest possible period of time, irrespective of whether detention occurs at the moment of entry, in transit or in proceedings of return, and regardless of the type of place where the detention occurs. We further commit to prioritize non-custodial alternatives to detention that are in line with international law, and to take a human rights-based approach to any detention of migrants, using detention as a measure of last resort only”.

A tale chiara enunciazione segue un dettagliato elenco di azioni, tutte da perseguire in linea con i principi del giusto processo e del rispetto dei diritti umani. Nel complesso, l’obiettivo N. 13 “is quite a strong and positive statement of the standards that should apply to immigration detention”<sup>56</sup>. Inoltre, se si effettua un confronto tra

<sup>56</sup> Cfr. Justine N. Stefanelli, “GCM Commentary: Objective 13: Use immigration

l'iniziale previsione contenuta nel *Zero Draft* e quella contenuta nel testo finale, risultano alcuni miglioramenti<sup>57</sup>: sono frutto delle revisioni successive ad esempio la previsione contenuta nella lettera a) circa la necessità che il monitoraggio della detenzione per immigrazione sia condotto da un organismo indipendente; quella contenuta nella lettera d), che sancisce il diritto ad un riesame regolare della misura privativa della libertà personale; quella prevista alla lettera f), di essere informati, in una lingua comprensibile, delle ragioni della detenzione. Non si può tuttavia non esprimere rammarico per una modifica in direzione opposta riguardante la detenzione di minori: mentre lo *Zero Draft* prevedeva, al par. 27 lett. g), tra le azioni consigliate: “Uphold the protection and respect for the rights and best interests of the child at all times, regardless of their migration status, *by ending*<sup>58</sup> the practice of child detention in the context of international migration, and providing alternatives to detention...”, nel testo finale ci si propone piuttosto di “*working to end*<sup>59</sup> the practice of child detention in the context of international migration” -par. 29 lett. h). Anche se al momento attuale non si può affermare l'esistenza di una norma consuetudinaria volta a sancire il divieto perentorio di sottoporre i minori a detenzione<sup>60</sup>, è un peccato che si sia persa un'occasione importante per favorire lo sviluppo progressivo del diritto internazionale in tale delicata materia<sup>61</sup>.

detention only as a measure of last resort and work towards alternatives”, in *Refugee Law Initiative Blog*, 27 September 2018, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/09/27/gcm-commentary-objective-13/>.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Il corsivo è aggiunto.

<sup>59</sup> Il corsivo è aggiunto.

<sup>60</sup> Cfr. sul punto Adele Del Guercio, “La detenzione dei minori non accompagnati nel diritto internazionale ed europeo”, in Alessandra Annoni (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Napoli, 2018, p. 69, la quale aggiunge però, alla luce della giurisprudenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia di minori non accompagnati, che nell'ambito di tale sistema regionale si sta formando “un consenso intorno al principio che, se la detenzione dei MSNA in linea di principio è ammessa, le circostanze per disporla – e più in generale il margine di apprezzamento statale – sono estremamente restrittive” (ibidem, p. 70).

<sup>61</sup> Sulla possibilità che norme di *soft law* contribuiscano allo sviluppo del diritto internazionale cfr. *ex multis* Christine Chinkin, ‘Normative Development in the Inter-

### 5. Osservazioni conclusive

Nel complesso, il *Migration Compact* si limita essenzialmente a fare una ricognizione di diritti già esistenti e l'opposizione che ha incontrato si giustifica più per ragioni di propaganda politica che per motivi squisitamente giuridici<sup>62</sup>. Anzi, una comparazione tra documento finale e bozza iniziale mostra come, salvo alcune eccezioni, alcuni punti importanti siano stati eliminati (come il divieto della detenzione dei minori e il riferimento alle procedure di regolarizzazione) o ridimensionati (come il ricongiungimento familiare), mentre altri diritti, assenti nella bozza iniziale, continuano a essere ignorati anche in quella finale (ad esempio il diritto di lasciare il proprio Paese<sup>63</sup>).

Tuttavia, nonostante tali criticità<sup>64</sup>, l'importanza del *Global Compact on Migration* è a mio avviso indiscutibile.

national Legal System', in Dinah Shelton (ed), *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2003, p. 31; Mary Ellen O'Connell, "The Role of Soft Law in a Global Order", *ivi*, p. 100 ss. Con particolare riferimento al GCM cfr. Anne Peters, "The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?", *cit.*; Alessandro Bufalini, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", *cit.*, in particolare p. 18 ss.

<sup>62</sup> Come osservato *supra*, il documento finale risulta ampiamente influenzato dalle posizioni espresse dall'Unione europea, più interessata al controllo delle frontiere che a riconoscere diritti ai migranti. Per un'analisi delle posizioni molto più progressiste dei paesi dell'America Latina: cfr. Camila Barretto Maia, Diego Morales, Raisa Ortiz Cetra, "Global Compact for Migration: stop the hypocrisy and listen to the Global South", 27 February 2018, <https://www.opendemocracy.net/en/global-compact-for-migration-stop-hypocrisy-an/>.

<sup>63</sup> Un richiamo esplicito a tale diritto sarebbe stato molto significativo, alla luce del sempre più attuale rischio di violazione come conseguenza delle recenti politiche di esternalizzazione: cfr. sul punto Nora Markard, "The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries", in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 591 ss.; Elspeth Guild, Vladislava Stoyanova, "The Human Right to Leave Any Country: A Right to Be Delivered", in *European Yearbook on Human Rights*, 2018, p. 373 ss.

<sup>64</sup> Per riflessioni critiche sul patto cfr. anche Thomas Gammeltoft-Hansen, Elspeth Guild, Violeta Moreno-Lax, Marion Panizzon, Isobel Roele, *Migrants' Rights and State Responsibilities regarding the design of The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Raoul Wallenberg Institute Working Paper Series, Lund, 2017, [https://www.researchgate.net/publication/320323124\\_WHAT\\_IS\\_A\\_COMPACT\\_Migrants'\\_Rights\\_and\\_State\\_Responsibilities\\_Regarding\\_the\\_Design\\_of\\_the\\_UN\\_Global\\_Compact\\_for\\_Safe\\_Orderly\\_and\\_Regular\\_Migration](https://www.researchgate.net/publication/320323124_WHAT_IS_A_COMPACT_Migrants'_Rights_and_State_Responsibilities_Regarding_the_Design_of_the_UN_Global_Compact_for_Safe_Orderly_and_Regular_Migration).

Innanzitutto, merita di essere sottolineato che in tale documento gli Stati esplicitamente dichiarino: “we aim to *facilitate*<sup>65</sup> safe, orderly and regular migration”<sup>66</sup>. E non si tratta di un’affermazione isolata: il verbo “to facilitate”, o parole derivanti da tale verbo, appaiono ben 62 volte nel testo del Migration Compact<sup>67</sup>. In tal modo, come osservato<sup>68</sup>, gli Stati riconoscono “that facilitating mobility over time will be the best way to govern it: to take maximum advantage of its economic, social, and cultural benefits, while also meeting its challenges”.

Mi sembra infine quanto mai importante ribadire ancora una volta quanto previsto al par. 4 del *Migration Compact*, e cioè che “Refugees and migrants are entitled to the same universal human rights and fundamental freedoms, which must be respected, protected and fulfilled at all times”, in quanto tale affermazione rende il miglior tributo, nell’anno in cui se ne celebra il 70° anniversario, alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ed è particolarmente preziosa nel delicato momento storico che stiamo vivendo. I diritti di migranti e rifugiati sono infatti più che mai calpestati in ogni parte del globo (basti pensare, da un lato, alla politica migratoria di Trump, alla cd. *Pacific Solution* australiana, alla crisi dei Rohingya in Asia; dall’altro, con specifico riferimento all’Europa, alle misure adottate da Orban in Ungheria, alla politica italiana dei porti chiusi, nonché alla preoccupante evoluzione delle prassi di esternalizzazione). Infatti, come è stato giustamente osservato<sup>69</sup>, “in the current global political environment, such commitments could not be taken for granted”.

Il reale successo di tale strumento dipenderà tuttavia dalla concreta volontà degli Stati di passare dalle parole ai fatti: come si legge nel patto, infatti, “the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration is a milestone, but not the end to our efforts”<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Il corsivo è aggiunto.

<sup>66</sup> Par. 11 GCM.

<sup>67</sup> François Crépeau, “Towards a Mobile and Diverse World: ‘Facilitating Mobility’ as a Central Objective of the Global Compact on Migration”, in *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, 2018, p. 651, <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/650/5250652>.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 652.

<sup>69</sup> Jane McAdam, “The Global Compacts on Refugees and Migration”, cit., p. 571.

<sup>70</sup> GCM, par. 14.